

405

ESTADO Y AGRICULTURA EN MÉXICO

ANTECEDENTES
E IMPLICACIONES
DE LAS REFORMAS SALINISTAS

Enrique C. Ochoa
David E. Lorey
Compiladores



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo



Azacapozalco



ESTADO Y AGRICULTURA EN MÉXICO
Antecedentes e implicaciones
de las reformas salinistas

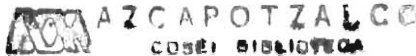


*Esta obra se publica en el marco
del XX aniversario de la UAM*

Enrique Ochoa
David E. Lorey

(Coordinadores)

**ESTADO Y AGRICULTURA
EN MÉXICO**
**Antecedentes e implicaciones
de las reformas salinistas**



UNIVERSIDAD
AUTONOMA
METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo **Azcapotzalco**

2893254

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector General

Dr. Julio Rubio Oca

Secretaria General

M. en C. Magdalena Fresán Orozco

UNIDAD AZCAPOTZALCO

Rector

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Secretario

Mtro. Adrián de Garay Sánchez

Coordinador de Extensión Universitaria

José Lever

Jefe de la Sección Editorial

Lic. Valentín Almaraz Moreno

Editor UAM

Mtro. Arturo Grunstein Dickter

Corrección de estilo

Betty Ramírez F.

The UCLA Program on Mexico

Coordinador

Dr. David Lorey

Diseño de portada

Luisa Martínez

ISBN: 970-620-589-6

Primera edición: 1994

© Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Azcapotzalco

Av. San Pablo Núm. 180

Azcapotzalco, México, D.F., 02200

Impreso en México

Printed in Mexico

ÍNDICE

INTRODUCTION ENRIQUE C. OCHOA AND DAVID E. LOREY	7
I. PERSPECTIVA HISTÓRICA: Desde el Cardenismo hasta el Salinismo	
The Urban Roots of Mexican Food Policy: The State and the Market- place Since 1934, ENRIQUE OCHOA	17
Salinas de Gortari's Agricultural Policy and Scientific Exchange: Some Lessons from before and during the Green Revolution, JOSEPH COTTER	39
II. LA POLÍTICA NEOLIBERAL: Regiones y Sectores Económicos	
Las Transformaciones Capitalistas en la Agricultura: El Caso del Maíz en Morelos, SERGIO DE LA PEÑA Y MARCEL MORALES	57
Crisis Agrícola y Nuevos Subsidios al Campo, RODOLFO GARCÍA ZAMORA	73
Política Liberal y Corporativismo: Las Asociaciones de Empresarios Agrícolas, HUMBERTO GONZÁLEZ CHÁVEZ	101
El Desafío de la Modernización Ganadera en México: Del Rancho Familiar a la Empresa Ganadera, MICHELLE CHAUVET	127
III. LA POLÍTICA NEOLIBERAL: Sectores Sociales	
La Reforma Neoliberal del Régimen Agrario Mexicano: Implicaciones en el Largo Plazo, JOSÉ LUIS CALVA	143
Reformas al Artículo 27 y Campesinado en México, BEATRIZ CANABAL KRISTIANI	167

INTRODUCTION

ENRIQUE C. OCHOA AND
DAVID E. LOREY

On November 7, 1991, President Salinas de Gortari broke with the long-standing agrarian policy and announced the reform of Article 27 of the Constitution. With a stroke of the pen, Salinas declared the land reform initiated with the Revolution of 1910 over and laid the basis for dismantling of Mexico's peculiar form of collective holding, the ejido. The reform of Article 27 culminated nearly a decade of gradual withdrawal of the state from direct participation in the agricultural economy.

THE STATE AND THE COUNTRYSIDE

After 1917 the Mexican state came to play a crucial role in the economy, politics, and the lives of rural dwellers. In the span of a few decades, succeeding presidents carried out one of the most extensive land reform programs that the world had ever seen, and created an extensive complex of agencies and companies aimed at both aiding producers and at expanding production. The formation of state policy toward the countryside formed out of a complex series of factors that can be traced to the emergence of the modern Mexican state following the Revolution of 1910.

While the factors were complex and interests divergent, rural discontent was a major factor in sparking and sustaining conflict throughout the revolutionary decade of 1910 to 1920. Although the countryside was not united, with peasants and rural workers supporting a wide variety of leaders and ideas, land reform emerged as one of the central issues of many peasant groups. As revolutionary leaders began to consolidate their power over the war torn country, they gradually began to mend the

social fabric through a complex series of negotiations aimed at bringing social peace to the country.

In the countryside, land reform became that force. Article 27 of the Constitution of 1917 became the symbol of the fruits of peasant struggles of the past decade. The article states that the lands and water within Mexico belong to the nation and therefore the nation has the right to transfer these factors to individuals. Likewise, the state can expropriate property, with proper compensation, when it sees fit to do so. The article empowered the state to ensure that the land was used for the common good, therefore the state was given the power to break up latifundia and establish small land holdings.¹

While the legal basis for land reform was established in the Constitution of 1917, the distribution of lands progressed slowly. In the 1920s, Presidents Alvaro Obregón (1920-1924) and Plutarco Elías Calles (1924-1928) began to distribute lands on a small scale. Both of these presidents were opposed to the indiscriminate breaking up of large landed estates and each favored the preservation of private property.² On the regional level, however, progress in land distribution occurred at a more rapid pace. In many states, such as Veracruz, peasant groups pressured local officials to initiate reforms. In other states, however, local political leaders, seeking to win broad political support, mobilized peasants into peasant leagues and distributed land to them in return for political support.³ Despite these local efforts, however, national leaders were reluctant to expand the land distribution program.

Under Calles, the federal government began a program to increase agricultural productivity by investing in agricultural credit, extension programs, and irrigation works. The two great symbols of such investment were the Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926) and the Comisión Nacional de Irrigación (1930). Both of these institutions began to support the countryside by providing credit to producers and initiating the construction of irrigation works. These institutions, like the land reform program, remained rather limited in scope.

It was not until the presidency of Lázaro Cárdenas (1934-1940) that the most far-reaching phase of the land reform program would occur. During his sexenio, Cárdenas distributed over 10 percent of the total land in Mexico, giving more land to more people than all of his predecessors combined.⁴ It was not merely the sheer volume of distribution under Cárdenas, that has forever linked his name to land reform, however. His distribution of lands in the form of the collective ejido left an indelible mark on the history of land reform in Mexico.

Cárdenas' land distribution program was coupled with efforts to provide other support mechanisms to the rural population, namely the expansion of agricultural credit, the extensions of irrigation works, and through the introduction of hybrid seeds and fertilizer to a greater number of farmers. To offset the hesitance of private banks, one of his first measures to aid the new recipients of land was to bolster the public sector's agricultural credit system. The existing state agricultural bank had extended few loans, and those it did generally went to large producers. In order to reach a larger segment of the producer population, Cárdenas decided to expand the lending practices

of the BNCA to target larger numbers of small producers. Of even greater importance to agricultural credit, Cárdenas created the National Ejidal Credit Bank (BNCE) to provide financial backing to new recipients of land. From its inception on January 1, 1936, the BNCE dominated the agricultural banking scene. The National Ejidal Credit Bank received over 90 percent of government outlays to agricultural banking during the Cárdenas years.⁵

To further reach small producers, Cárdenas expanded and shifted the general focus of government irrigation policy. Cárdenas sought to build small scale waterways to benefit small producers and communities that were generally ignored by the large scale irrigation operations.⁶ In building small projects, Cárdenas' government spent increasing amounts of money on irrigation works. By 1940 when he left office, land served by new irrigation works reached 58,000 hectares and land served with improvements on existing works totaled 49,000 hectares.⁷ The amount of irrigated land increasingly went for basic grains. Corn and wheat received the most irrigation of all four basic grains. During the period from 1937 to 1940 the amount of land devoted to corn grew from 19 percent of the area cultivated in irrigated zones to over 28 percent, and wheat grew from 9 percent to 15 percent.⁸

Cárdenas also expanded upon previous administrations' programs of modernizing farming practices. Modernization came in the form of the introduction of insecticides and new seed varieties. During Cárdenas' tenure, the Secretary of Agriculture gave to farmers a total of 15,000 kilograms of insecticide and seven and a half million kilograms of seeds to plant 15,000 hectares of beans, corn, and wheat.⁹ The Secretary of Agriculture also established 13 experimental farms in this period. In addition, the Secretary of Agriculture lobbied the government to permit the free importation of new seed varieties from other countries. Yet, through a careful analysis of these imports, one can see that 26 percent of the seeds were for wheat and less than 1 percent were for beans, corn, and rice. Over one-third of new seed varieties imported were for cotton.¹⁰

Under Cárdenas the federal government established Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA), in 1936, and the Comité Regulador del Mercado de Trigo (1937) and the Comité Regulador del Mercado de Subsistencias (1938). These institutions provided warehouses and market support to producers. ANDSA was designed to serve as a warehouse agency that would allow producers to deposit their grains, and borrow against their deposit. Additionally it was a means to classify and regulate grain specifications to assure good quality, regulating commerce of basic goods by working with credit institutions, and by consulting with the federal government on tariff policies. The Cárdenas administration further sought to aid producers and beneficiaries of the land reform in the areas of marketing by establishing regulating agencies.¹¹

Presidents after Cárdenas continued the land distribution program, with less vigor and sense of urgency. A number of explanations can be given for this change, but much of the roots of the shift away from Cárdenas's expansive land reform policy are to be found in the transformations occurring both in Mexico and in the international arena.

Indeed by mid-1938 even Cárdenas had put the brakes on his land reform programs. These transformations caused succeeding presidents to focus on expanding production, and for this they relied on private production. President Miguel Alemán (1946-1952) revised Article 27 of the Constitution in 1949 to give greater protection to private landholdings by stipulating that certain lands would be exempted from future expropriation and by expanding the legal size of holdings for lands engaged in certain economic activities.¹² The result was that during his sexenio, Alemán distributed 73 percent less land than did Cárdenas. The amount of land exempted from the land reform was 57 percent greater than it was during the administration of Avila Camacho.¹³

At the same time that the pace of land redistribution slowed, other support programs were reduced and government policy thrust its attention to expanding production on private lands. The Rockefeller foundation was invited into Mexico to help improve output, by improving seed varieties and urging the use of methods favored by the foundation.¹⁴ Much of governments resources in agriculture, especially agricultural credit and irrigation were shifted away from peasant production to the more modernized and private sector.¹⁵

The modernization of Mexican agriculture contributed to the dramatic expansion of output between the late 1940s and the early 1960s. A look at the per capita output of staple grains in Mexico (maize, beans, and wheat) suggests that between 1945 and 1966 maize production per capita nearly doubled, bean production tripled and wheat production increased by 50 percent.¹⁶ These were the halcyon days of Mexican agriculture.

While agricultural output was on the rise, not all producers benefited equally. While there remains much research to be carried out on this subject, there seems to be a growing amount evidence that suggests that small producers and ejidatarios gradually shifted away from producing on their lands. The factors surrounding the decline of peasant production are complex and vary depending upon the region and crop grown, many regions suffered from neolatifundismo. Peasants in some parts of the country, such as Michoacán, leased out their ejido parcel to local speculators and began migrating to the United States for work.

Recent research has also compellingly demonstrated how state institutions, especially credit and storage and distribution institutions, accelerated the demise and dislocation of many communities. This occurred in a variety of ways. For the village of Namiquipa, in the state of Chihuahua, Daniel Nugent has shown that government intervention in the economic activity, through ejido, credit and distribution methods, was greatly resented by the village and forced many producers to search for ways to free themselves of state control in way consistent with their independent rural heritage.¹⁷

By the late 1950s, the neglect of small producers and peasants and their increased dislocation led to increased rural militancy in growing areas of the Mexican countryside.¹⁸ Under the auspices of the Popular Socialist Party (PPS) and the Unión General de Obreros y Campesinos Mexicanos (UGOCM), Jacinto López led peasants in an

invasion in 1958 of the lands of the Greene family's Cananea Cattle Co in the wealthy agricultural regions of Sonora. Although they were expelled from the Greene's lands and jailed, a new wave of campesino militancy ensued with increased land invasions.¹⁹ In Mexico's centrally located sugar-growing state of Morelos, Rubén Jaramillo took up arms to demand greater autonomy for sugar producers, greater democracy in the communal ejidos, and more land. Throughout the 1950s Jaramillo had been a thorn in the side of local and federal officials. Although he worked with the government on several occasions, especially after López Mateos had granted him amnesty in 1958, his independence led him to take matters into his own hands and seize lands.²⁰ Such rural unrest placed pressure on the federal government to respond.

By the mid 1960s, it became widely recognized that the increase in agricultural production was uneven and was not a panacea to Mexico's food problems. Per capita production began to slow and then declined slightly, precipitating the importation of grains on a larger scale than the country had seen for over a decade. This end to self-sufficiency coupled with growing rural unrest sparked concern among scholars and policymakers.²¹

A last gasp attempt to expand agricultural output and to recover Mexico's self-sufficiency was made during the administration of José López Portillo with the onset of the Sistema Alimentaria Mexicana (SAM) from 1979-82. Riding the crest of revenue generated by Mexico petroleum boom, López Portillo used SAM to coordinate the various agencies involved in agriculture and nutrition. Within a few years, guaranteed prices for basic grains increased substantially, as did the amount of grains purchased by the government. These factors contributed to the increase in output during the first two years of the 1980s.²² However, SAM's success was short-lived.

Beginning in 1982 Mexico faced its worst economic crisis since the 1930s. A sudden drop in the price of oil precipitated Mexico's inability to repay the huge debts it had incurred to pay for the statist activities of the previous two presidents. The economic downturn and high rates of inflation sent real wages spiraling downward: between 1982 and 1988, GNP stagnated and the real minimum wage fell by nearly 50 percent.²³ In response to the crisis, Presidents Miguel de la Madrid (1982-88) and Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) sought to stabilize prices, attract foreign capital, and open the economy to the world market. One of the foremost ingredients in the De la Madrid and Salinas recipe for pulling Mexico out of the crisis was to reduce the size of government by privatizing or liquidating much of the public sector.

Beginning in 1982, the federal government's investment in agriculture, including credit and investment in irrigation plummeted. Between 1982 and 1990, the amount of investment in countryside fell to 517.4 billion real pesos, a 62 percent decline. Individual agencies fared worse than the aggregate data reveal. For example, the national rural credit bank (BANRURAL) showed a 76 percent real decline in funds allocated to it by the federal government.²⁴ Likewise irrigation works construction during the early 1990s increased at one-third the rate they did a decade earlier.²⁵

Guaranteed prices offered producers also failed to keep up with inflation. Real

guaranteed prices of basic grains generally reached their peak in 1981, but with the onset of double and triple-digit inflation in the 1980s, they fell substantially for beans, corn, and wheat. For corn, the real guaranteed price dropped steadily under De la Madrid to 70% of the 1981 value. The guaranteed prices for beans plummeted 61 percent compared to 1981. Wheat prices fell 72 percent in 1987. It is likely that if campesino organizations had not placed pressure on the state, real guaranteed prices may have plummeted further. Such sharp dips in guaranteed prices had a profound effect on rural incomes.

In October 4, 1993, President Salinas announced his effort to “modernizar la política agropecuaria y promover el bienestar rural,” with his Programa de Apoyo al Campo (PROCAMPO).²⁶ The aim of PROCAMPO is to grant direct payments to more than 3 million producers, two-thirds of which have not had access to government support, to encourage modernization of production, increased output, and more efficient production. The payment structure is such that smaller producers will receive more aid, and larger producers will receive less aid. The stated goal then is to aid the smallest producers, making them more competitive. Critics of PROCAMPO charge that the program is a ploy to slow down some of the more rural obvious inequities created by over a decade of rural neglect and decapitalization. Some go so far as to suggest that the timing of PROCAMPO’s announcement was such that it was aimed to help the PRI in the countryside.²⁷

Whether the reforms in the countryside can be carried without social upheaval has been an often posed question. Until the beginning of 1994, the Salinas administration seemed to be successful at implementing its rural reforms, relatively free of widespread opposition, and indeed, at times with seemingly strong support. The uprising in Chiapas beginning on January 1, 1994 and the support given to the rebels by both urban and rural groups, however, seems to have called into question many of the Salinas reforms. According to Sub-commander Marcos, spokesperson for the Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), “...a mí se me hace que lo que más radicalizó a los compañeros fue la reforma al Artículo 27...” The EZLN has called for a renewed agrarian reform, the first step of which would include the reversing of Salinas’ reforms to Article 27.²⁸ Initially many campesino and indigenous groups throughout the country have pledged their support for the EZLN. Within a few weeks of the outbreak of hostilities, there were indications that many of these organizations had radicalized and some threatened to join the armed rebellion.²⁹

In order to get a sense of the meaning of the reforms that president Salinas had set in motion, in the context of Post-Revolutionary Mexico, the present volume looks at the various factors that led to the reforms and to its possible outcome. The purpose of the volume is to present an interdisciplinary approach to the current shifts in Mexican agriculture. The authors, therefore, analyze Salinas’ agricultural reforms by focusing on a number of sectors over space and time.

In the first section, *Perspectiva Histórica*, three authors review the key period from the 1930s to the 1992 modifications of Article 27. In “The Urban Roots of Mexican

Food Policy: The State and Basic Grains Since 1934," Enrique C. Ochoa (UCLA and California State University, Domínguez Hills) explores the various factors that shaped government policy in the regulation of basic grains since the 1930s. In particular, Ochoa examines the social, economic, and political context that gives rise to Mexico's active intervention in this realm. In Chapter 2, "Salinas de Gortari's Agricultural Policy and Scientific Exchange: Some Lessons from Before and After the Green Revolution," Joseph Cotter (University of California, Santa Barbara) examines the experience of the agricultural changes that accompanied Mexico's industrial "take-off" in the 1940s and the 1950s. Cotter focuses on the role of agrónomos in the implementing of agricultural strategies, demonstrating historical consistency in their function, before, during and after the "Green Revolution." Humberto González-Chávez (Universidad de Guadalajara), study of the impact of economic liberalization on producer organizations, draws upon the historical development of these organizations, tracing them back to the 1930s. González Chávez demonstrates the evolution of the historical role that these associations have played in protecting their members from foreign competition(?), he then goes on to show the changing corporatist structure has altered and weakened the historical function of these producer organizations. Ochoa, Cotter, and González all show that while Salinas' policies appear to be a major departure from those of previous, in fact they reinforce the top-down structure that has historically characterized agricultural policy since Cárdenas.

Part II takes up the differential regional and sectorial impact of Salinista agricultural policies set in their historical context in Part 1. Rodolfo García Zamora (Universidad Autónoma de Zacatecas), broadly sketches the role that subsidies has played in agricultural policy and he discusses various opinions of rural experts on the most effective form that rural subsidy should take. Sergio de la Peña y Marcel Morales (UNAM) explore the impact that the recent capitalist transformation has had on small maíz producers in the state of Morelos. In "El Desafío de la modernización ganadera en México," Michelle Chauvet (UAM-A) examines the often overlooked case of livestock raising, charting the shift from family ranching to a modern livestock industry increasingly oriented to world markets.

In the third section, authors examine the impacts of Salinas' policies on various social sectors. José Luis Calva (UNAM), looks at the long-term implication of the neo-liberal reforms. Calva, drawing on a number of his previous studies, he argues that neo-liberal reforms and the North American Free Trade Agreement will have a deleterious effect on the Mexican peasantry in that it could lead towards renewed land concentration. Beatriz Canabal's (UAM-X), "Reformas al Artículo 27 y campesinado en México, specifically looks at the impact that land reform has hand on the organized peasantry. In particularly she analyzes the positions of the impact of agrarian policy on various peasant organizations.

It is our hope in presenting this collection of research papers and policy analyses to stimulate further thought and research on the crucial issues of agricultural production in the context of national economic and social development. The issues raised and

discussed here remain vexing problems for Mexico, as the uprising in Chiapas continues to remind us, and will remain relevant to policy issues far into the future.

FOOTNOTES

¹ From the text of article 27, reprinted in Jesús Silva Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria: Exposición y crítica* (México: Fondo de Cultura Económica, 1959).

² Dana Markiewicz, *The Mexican Revolution and the Limits of Agrarian Reform, 1915-1946* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993), chapter 3 and 4. For Obregón's land reform policy see, Linda B. Hall, "Alvaro Obregón and the Politics of Mexican Land Reform, 1920-1924", *Hispanic American Historical Review* 60(2) (May 1980), pp. 213-238.

³ See the various articles in Thomas Benjamin and Mark Wasserman, *Provinces of the Revolution: Essays on Mexican Regional History* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1990).

⁴ James W. Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910* (Berkeley: University of California Press, 1970), p. 76; James W. Wilkie, "The Six Ideological Phases of Mexico's 'Permanent Revolution' Since 1910", in James W. Wilkie ed., *Society and Economy in Mexico* (Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, 1990), p. 7.

⁵ Wilkie, *The Mexican Revolution*, p. 141.

⁶ Adolfo Orive Alba, *La política de irrigación en México* (México: Fondo de Cultura Económica, 1960), chapter 9.

⁷ Nacional Financiera, S.A. *50 años de revolución mexicana en cifras* (México, 1963), p. 49.

⁸ Calculated from Banco Nacional de Crédito Agrícola, *Informe al consejo*, 1937-1940.

⁹ Secretaría de Agricultura y Fomento, *Memoria de los trabajos ejecutados por las direcciones de Agricultura y Ganadería e Instituto Biotécnico del Año de 1935 a Mayo de 1940 y dentro del período presidencial del C. Gral. de División Lázaro Cárdenas* (México, 1940), pp. 14-15.

¹⁰ Calculated here from *Ibid.*, pp. 24-28.

¹¹ See Enrique Ochoa, chapter I of this volume.

¹² Dispatch from the U.S. Embassy, "Proposed Amendments to Agrarian Code", December 14, 1949, United States National Archives, Record Group 59, 1945-1949, 812.61/12.1449. Also see Sergio de la Peña and Marcel Morales, *El agrarismo y la industrialización de México, 1940-1950* (México: Siglo Veintiuno Editores, 1989).

¹³ Data on land distribution are from Wilkie, "The Six Ideological Phases", Wilkie ed., *Society and Economy in Mexico*.

¹⁴ See Joseph Cotter's chapter in this volume.

¹⁵ See Cynthia Hewitt de Alcántara, *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970* (México: Siglo Veintiuno Editores, 1978), and Steven E. Sanderson, *The Transformation of Mexican Agriculture: International Structure and the Politics of Rural Change* (Princeton: Princeton University Press, 1986).

¹⁶ See Aida Mostkoff and Enrique C. Ochoa, "Complexities of measuring the Food Situation in Mexico: Supply versus Self-Sufficiency of Basic Grains, 1925-86", in Wilkie ed., *Society and Economy in Mexico*.

¹⁷ Daniel Nugent, *Spent Cartridges of Revolution: An Anthropological History of Namiquipa, Chihuahua* (Chicago: University of Chicago Press, 1993).

¹⁸ For a general discussion of peasant movements in post Revolutionary Mexico see Armando Bartra, *Los herederos de Zapata: Movimientos posrevolucionarios en México* (México: Ediciones ERA, 1985).

¹⁹ See Steven E. Sanderson, *Agrarian Populism and the Mexican State: The Struggle for Land in Sonora* (Berkeley: University of California Press, 1981), p. 157; Armando Bartha, *Los herederos de Zapata* pp. 81-83.

²⁰ For an overview of Rubén Jaramillo's activities see, Hubert C. de Grammont, "Jaramillo y las luchas campesinas en Morelos", in Julio Moguel coord., *Historia de la cuestión agraria mexicana: Política estatal y conflictos agrarios 1950-1970* (México: Siglo Veintiuno Editores, 1989), pp. 261-276.

²¹ David Barkin and Blanca Suárez, *El fin de la autosuficiencia alimentaria mexicana* (México: Oceano, 1985).

²² For a discussion of SAM, see the various works in James E. Austin and Gustavo Esteva eds., *Food Policy in Mexico: The Search for Self-Sufficiency* (Ithaca: Cornell University Press, 1987).

²³ For a general overview of the economy during this period see, Wilkie, "The Six Ideological Phases"; James M. Cypher, *State and Capital in Mexico: Development Policy Since 1940* (Boulder: Westview Press, 1990, especially chapter 6. For the impact of the crisis on minimum wages see, Kevin J. Middlebrook, "The Sounds of Silence: Organised Labour's Response to Economic Crisis in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, 21:2 (May, 1989), p. 195.

²⁴ *El Financiero*, May 16, 1989, claims a 56 percent decline. For further discussion of decapitalization of the countryside during the first half of the 1980s see, José Luis Calva, *Crisis agrícola y alimentaria en México, 1982-1988* (México: Distribución Fontamara, 1988), pp. 38-44.

²⁵ Talli Nauman, "Stuck Between a Rock and a Hard Place", *El Financiero Internacional* (June 7, 1993), pp. 14-15.

²⁶ Carlos Hank González, "El Procampo: Estrategia de apoyos al productor del agro", *Comercio Exterior*, (octubre de 1993), pp. 982.

²⁷ For critiques of PROCAMPO see Armando Bartra, "¿Subsidios para qué? Los quiebres finiseculares de la política rural", and Julio Moguel, "Procampo y la vía campesina de desarrollo", in *La Jornada del Campo* 2:20 (26 de octubre de 1993).

²⁸ Blanche Petrich, "Parte de las armas del EZLN se las compramos al Ejército: Marcos", *La Opinión* (Los Angeles), 9 de febrero de 1994.

²⁹ "Campesinos e indígenas con el EZLN", *La Opinión* (Los Angeles), 9 de febrero de 1994.

THE URBAN ROOTS OF MEXICAN FOOD POLICY: THE STATE AND BASIC GRAINS SINCE 1934

ENRIQUE C. OCHOA

The economic reforms launched under the De La Madrid and Salinas administrations will reshape both the economy and the politics of modern Mexico. Foremost among recent reforms have been the privatization of state companies and a massive campaign to attract foreign investment to the Mexican economy. In their efforts to justify and support the market reforms, government officials have often discounted the role of active state intervention in the economy as a mistake of the past. While government policies may have been costly and inefficient (in a strict cost-accounting, sense), to dwell on such results often ignores the political and socioeconomic causes for State intervention. In order to assess the role of the state in the economy over time, it is essential to explore the various causes for intervention as well as the outcomes.

The Mexican government's intervention in the marketing of foodstuffs provides an interesting window into the causes and outcomes of state policy. The nature of the topic reveals the varied interests involved in setting policy-producers, distributors, consumers, and policymakers-in the context of revolutionary rhetoric and posturing. Government policy is subject to much pressure by a host of often competing interests and the outcome of policy formulated under such conditions is often not the one desired by any of the various groups. This paper seeks to explore some of the forces that have driven Mexican policy into the marketing of basic foodstuffs.

Between 1937 and the 1990s, the federal government created a host of agencies, collectively referred to here as the State Food Agency, that intervened in the market for basic grains to provide both remunerative prices to producers and "fair" prices to consumers (table 1). In the course of pursuing this loosely-defined goal, the State Food Agency gradually took on a number of different functions. By the mid-1980s it had become the third largest company in Mexico, and was involved in myriad activities:

purchasing and selling twelve different grains; operating a retail store chain with over 20,000 outlets; controlling a network of grain silos throughout the country; and running a large complex of food processing plants.¹ In the 1990s, however, the activities of the State Food Agency sharply reduced and it found itself on the verge of disappearing (table 2). In accord with his general plan to streamline government and target subsidies only to the “truly needy,” President Salinas slashed nearly all of the agency’s historic functions. By reducing government subsidies to the countryside, Salinas hoped to attract private investment into Mexico’s countryside to modernize agriculture and increase productivity. Government intervention and subsidies are portrayed as the villain which has held back Mexico’s agricultural growth. Salinas’s goals are explicit and well-defined: to modernize the backward agricultural sector, and to do it using as few public resources as possible.

Salinas battle against bureaucratic inefficiency seems like a noble one due to the fact that previous plans for the countryside and for the State Food Agency were seemingly vague and ill-defined. However, such policy did not fluctuate according to presidential whims. Instead, the State Food Agency and foos policy responded to the often contradictory nature of Mexican politics and development policy, easing the transition between agrarian reform and industrial growth. The political and socioeconomic context in which the State Food Agency emerged and operated are crucial to understanding how and why the federal government intervened in the way it did. While it may have developed in a less financially costly way, the growth of the State Food Agency cannot be separated from the general course of Mexican politics and economic development.

Throughout the period treated here the expansion of the role of the state in the marketing of foodstuffs was linked to urban crisis. This link provides tread of continuity in the three sections of this paper. The first section analyzes the Growth, expansion, and decline of the State Food Agency from 1937 to the 1990s to provide an understanding of some of the factors that have shaped policy. The second part demonstrates the constraints of the State Food Agency’s policies on the countryside by focusing on pricing policy and storage policy. Finally, section three discusses the dismantling of the State Food Agency and probable impacts on the Mexican countryside.

THE EMERGENCE AND GROWTH OF THE STATE AS INTERMEDIARY

The Mexico of the 1930s was still but a series of loosely organized states and regions. The gradual political consolidation after the decade of revolutionary upheaval (1910-1920) was slowly underway, but paramount to political stability and economic growth was the integration of various disparate regions and populations into a national market and polity. With the expansion of the railroad during the Porfiriato, one of the main obstacles that impeded the expansion of the market had been removed. However, the

overuse and neglect of the nation's rail system and the retreat to regionalism during the revolutionary decade served as a further delay in creating a national market.

This fragmented market was especially evident in the production of agricultural goods. According to the agricultural census of 1930, for example, there was no uniform universally-used measurement of weight of corn in the various regions of the country. Although the Secretaría de Agricultura y Fomento calculated production data using the metric system of kilograms and tons, there were over 150 different units of measurement used just to weigh corn. To further complicate matters, while many of the names of the units were the same, their weight varied according to regions. For example, in Chiapas a carga of corn weighed anywhere from 60 to 100 kilograms depending on the region. Furthermore, many of the same unit names were used to measure other grains yet with different values ascribed to them.²

A weak national market and the lack of coordination between different regions of the country preoccupied national political leaders. The first six-year plan of the Party of the National Revolution (PNR) called for the expansion of the internal market and outlined the need for greater government control over the production and distribution of agricultural goods.³ Indeed, President Lázaro Cárdenas in his first address to Congress urged state intervention in the economy, by arguing that,

it is fundamental to see the economic problem in its entirety and to observe the connections that link each of its parts with the rest. Only the State has the general interest, and, because of this, only it has the unified vision. State intervention has to be greater, more frequent, and deeper.⁴

As we will see, however, even though the government saw the need to stimulate the expansion of the market policies, it did not automatically implement them. Instead, the timing of policies generally coincided with broader political events social and group pressures.

Government officials had long discussed the need for government intervention in the area of market support and coordination. Up until Cárdenas's presidency it had been loosely addressed by the Banco Nacional de Crédito Agrícola, but with the expansion of the distribution of lands it was argued by a number of officials and observers that the government should take further action in aiding the recipients of land reform in the marketing process.

But the government did not intervene in the marketing of basic grains until forced to do so. A 22 percent decline in wheat production in 1937 after an abnormally good harvest helped to spur an inflationary trend that had already begun to appear late in 1936. As the wheat and flour scarcity was felt in urban areas with increased prices, the newly consolidated Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) and other unions called on the government to provide relief. Popular strength and militancy of sectors of organized labor had been on the rise since the Depression. Responding to the pressure from the urban sector, government officials joined in the campaign against

higher wheat and bread prices by blaming merchants and middlemen for excessively profiting during a time of crisis and for “starving” the population.⁵ Seeking to avoid the national strike set for May 2 1937, Cárdenas urged his labor secretary to dissuade union officials from carrying out the strike and promised to resolve the price situation.⁶

When President Cárdenas moved to resolve the scarcity of wheat and to restore price stability, he had to contend with the diverse interested parties. The Cárdenas administration's first response was to grant the Wholesale Merchants Association a permit to import wheat-flour from the United States, however wheat milling organizations and producer groups immediately condemned the imports, arguing that they would be injurious to both the national milling industry and to the national wheat industry. After pressure from the various groups, Cárdenas retreated from this “quick-fix” solution, and instead established a federal commission to analyze the inflationary trend in the wheat market to make recommendations on a course of action.⁷ The commission that met June 3, 1937, comprised of representatives of the Secretaries of Agriculture, Treasury, and Economy and of wheat producers and wheat millers organizations, recommended that a standing committee be established to monitor the wheat supply and that a ceiling be placed on the price of wheat.

Cárdenas responded on June 22 by establishing the first State Food Agency, which he called the *Comité Regulador del Mercado de Trigo* (CRMT). According to the presidential decree that created it, the CRMT was to purchase, store, and sell wheat under the aegis of the Secretary of the Economy. Through national purchases first and importation as a last resort, the CRMT was charged with maintaining a reserve of grains to be introduced into the market during times of scarcity, thus preempting the moves of speculators.⁸ The CRMT was comprised of representatives of the same government ministries and producer groups that had comprised the original commission and was presided over by the representative of the wheat producers of the northwest, Francisco C. Araiza.⁹ While urban pressure drove policy, producers helped to shape it. The strength of the wheat producer organizations enabled them to control the CRMT and ensure that they would not be the victims of government policy.

After nine months of operation, inflation of consumer prices had not been resolved and had begun to exacerbate urban discontent. As price increases became more generalized, the voices calling for greater government intervention grew louder. Seeking to strengthen the government's role in food distribution, Cárdenas disbanded the CRMT and replaced it with the more expansive *Comité Regulador del Mercado de Subsistencias* (CRMS) in early 1938.¹⁰

To respond to the demands of urban pressure for relief from inflation, the State Food Agency began to expand its operations soon after its creation in 1938. The overall operations of the State Food Agency in 1939 was 265 percent greater than in the previous year.¹¹ Furthermore, the expenditures of the State Food Agency were greater than that shown on the ledgers, primarily because the ledgers did not take into account subsidies for import tariffs. That amount was ten million pesos over the amount given in the 1939 ledger.¹² Coupled with the expansion in the State Food Agency's expen-

ditures, the bureaucracy of the agency also grew substantially. The size of the bureaucracy had grown to six departments by 1940. Two of these departments were general administrative departments, two were accounting departments (one to spend, one to audit), and two commercial departments (one for all goods, one for salt). The largest department, in terms of personnel was the commercial department, with 122 of a total of 219 employees.¹³

Although it was the countryside and the small and ejidal producer that Cárdenas initially sought to protect, he repeatedly took action to cushion consumers from the effects of price increases. Cárdenas hoped to reduce the price of basic commodities through the CRMS's sale of grains to merchants at a reduced cost, however his advisory council urged him to move away from indirectly marketing goods and to instead establish a state-run chain of retail outlets so as to have better control over the distribution process.¹⁴ After trying a number of different mechanisms, Cárdenas finally opted to heed the advice and in April of 1939 he established the first government-operated retail store. Thus, it was urban pressure and government's inability to control the provisioning of large cities that propelled the government into the marketplace.

The second major impetus for the expansion of the role of the federal government in the marketing of basic grains came during World War II. The war years saw Mexico's most severe food crisis since the violent revolutionary years of 1914-16 disrupted the production and distribution of foodstuff. While the inflation of the 1937-39 period subsided during the following two years, by 1942, due in part to a variety of war-induced factors, prices began to rise. Price increases were exacerbated by the poor agricultural harvest of 1943, which yielded some 58% of the 1942 harvest,¹⁵ and by an overburdened transportation system that was too busy moving goods for export to the U.S. to provision the food-short areas of the country. The result was near wide-spread panic conditions. Food riots and spontaneous demonstrations became more frequent as stores ran out of supplies or substantially raised prices on basic commodities.¹⁶

In response to food shortages in the city, the rising cost of living, and the potential for widespread social unrest, President Manuel Avila Camacho restructured the Cárdenas food agency, renaming it Nacional Distribuidora y Reguladora S.A. (NADYRSA), and expanded its functions (table 1). President Avila Camacho armed the new agency with increased funds: the amount of federal government subsidies to the agency rocketed from 536,380 real pesos in 1942 to 27.9 million pesos in 1945, during the midst of war-time inflation.¹⁷ NADYRSA became one of the highest profile government agencies during the Avila Camacho administration, taking the lead to coordinate food provisions. It battled with the National Railways to ensure a constant allotment of Railroad cars to provision Mexico City and other urban centers with a steady supply of basic grains. NADYRSA constantly sought to import grains to off-set production short falls and distribution bottlenecks, but when that became difficult it made arrangements with Governor Flores Muñoz of Nayarit to begin sending maize shipments to Mexico City.¹⁸

Because the primary reason for the expansion of NADYRSA was to alleviate the rising cost of goods in the urban areas, the agency became a major national retailer of staple goods. While most of the popular stores established during the Cárdenas administration had closed by 1941, they were reestablished in 1943 and their numbers reached 898 in 1944 and 2,500 by 1945.¹⁹ Many of the stores began to sell more than 50 types of products and at a price substantially lower than that sold in private stores. For example, corn prices in NADYRSA stores were 28 percent below prices in private stores in 1944.²⁰ However, because of the constant shortages and black marketeering, goods at even NADYRSA stores ran out quickly and there were widespread charges of corruption.²¹ Nonetheless, the federal government responded to crisis in the urban sector during World War II by increasing its intervention in the marketing of basic foods on behalf of consumers.

In the aftermath of World War II, during the first half of the administration of Miguel Alemán, a post-war slump and the resumption of international trade decreased the political demands for NADYRSA that had emerged from the war. While the war years demonstrated the weakness of the agricultural sector, they also saw industrial growth and urbanization, factors which underscored the need for an abundant supply of inexpensive food. President Miguel Alemán sought to maintain Mexico on the path toward industrial growth by promoting a greater role for the private sector, therefore he tried to diminish the role of the state in the marketplace of basic grains so as to encourage the expansion of capitalist agriculture, which, it was argued, would more efficiently provision the urban sector.²²

In line with his general agricultural and economic policies, Alemán spent the first three years of his administration making NADYRSA more efficient and using it to improve the handling and storage of grains. Consequently the budget of the agency was slashed and its general manager conducted an audit of NADYRSA's activities and sharply reduced the number of popular stores it operated and cut many of the subsidies.²³ Instead, as the next section discusses in greater depth, Alemán's general manager embarked on a plan to construct large-scale modern warehouses with the latest in grain elevator technology, also explored possibility of establishing a commodity exchange. While under Alemán many of storage projects were completed, his plan to streamline the bureaucracy of NADYRSA was interrupted by the end of the post-war slump and a gradual rise in prices in 1948.

The rise in prices sparked the third major expansionary phase of the state's role in the marketing of basic grains. Inflation was compounded by the devaluation of the peso in June of 1948. By 1949 inflation reached its highest levels since the war years. Renewed price increases revived militancy in the CTM and consumer organizations. In response to pressure from these groups, Alemán announced a second front in the war against the rising cost of living in late 1949, promising to triple the number of wholesale markets that the NADYRSA operated.²⁴ Alemán followed this move by reorganizing the agency, disbanding NADYRSA and transferring its function to the commercial wing of the Banco Nacional de Comercio Exterior, *Compañía Exporta-*

dora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA) (table 1). The amount of money that BANCOMEXT extended to CEIMSA increases by 30 percent in real terms between 1949 and 1952.²⁵ In addition, Alemán reimposed price controls on a number of items and established a price control agency to see that price controls were enforced. Despite stepping up expenditure for the State Food Agency, however, Alemán was unable to quell popular outcries against inflation.

Alemán's successor, Adolfo Ruíz Cortines relied on CEIMSA to win back much of the political support that had been lost during the Alemán sexenio. Ruíz Cortines became president after a relatively bitter campaign in which his opponent, General Henríquez Guzmán, had as one of the pillars of his campaign platform greater government intervention in the marketing of staple goods to protect consumers from the scourge of inflation.²⁶ Ruíz Cortines's weak electoral showing in Mexico City forced him to mend the strained political fabric supporting the PRI. As prices continued to rise during 1952 and 1953, Ruíz dropped the cautious intervention of the Alemán administration and further augmented the funds channeled to CEIMSA. In terms of financial outlay, CEIMSA became far more important than the other agricultural agencies, including the Secretary of Agriculture.²⁷

President Ruíz Cortines's CEIMSA expanded urban programs in response to public pressures. To combat shortages in the certain products, the government began operating food processing plant. Milk recombination plants, corn flour mills, and experimented with egg dehydration and recombination plants to help maintain a steady flow of these products to urban consumers (table 2).

Ruíz Cortines's successors, Adolfo López Mateos (1958-1964) and Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), continued to use the State Food Agency to address the needs of consumers, yet began to pay more attention to rural populations, than had their predecessors. After several years of the federal government's neglect of the countryside, rural unrest in the countryside was on the rise during the 1950s and 1960s and was characterized by land invasions, the rise of an independent campesino organization (CCI), and guerrilla insurgency.²⁸ Having changed the name of the State Food Agency in 1961 to *Compañía Nacional de Subsistencias Populares* (CONASUPO), López Mateos began to address some of the growing demands, in particular he expanded the number of rural stores. Díaz Ordaz, as we will see in the following section, expanded the presence of CONASUPO in the countryside through the construction of a network of small, cone-shaped warehouses. While both López Mateos and Díaz Ordaz made overtures to the countryside, they did not fundamentally alter the urban-orientation of the institution.

The fourth major expansion of the role of the state in the marketing of basic grains came during the administration of President Luis Echeverría Alvarez. Unlike prior expansions in the activities of the State Food Agency, the reasons for Echeverría's alteration of the agency can be seen in part due to rural as well as urban pressures. Rural unrest, not being mollified by Echeverría's predecessors, translated into open guerrilla conflict in parts of Mexico, during the early 1970s. In the city, the political

coalition of the PRI had broken down with the violent suppression of student demonstrators at the Tlalteloco on October 2, 1968.

Echeverría increased the activities of CONASUPO in the urban areas by creating a number of new subsidiaries. Aside from expanding the retail marketing chain, milk recombination operation, wheat and corn milling operations, Echeverría initiated a subsidiary to distribute clothing cheaply and one that sold inexpensive construction and building materials (table 2). While these two affiliates did not outlive the sexenio, they symbolized the unabashed growth of CONASUPO during this period and the movement away from its initial dealings with corn and wheat. Perhaps the most massive undertaking of CONASUPO was the launching of Industrias CONASUPO (ICONSA), a complex of 14 industrial plants that produced a variety of goods such as pastas, cooking oils, crackers, and cookies. Also during the Echeverría administration (continued under López Portillo) was a vast expansion in the number of rural retail outlets to serve small isolated populations.²⁹

During the 1970s, CONASUPO began for one of the first times in its history to address the plight of peasant producers of staple grains. In part as a result of the rural unrest of the past decade, CONASUPO established several affiliates to integrate the peasants into the marketing process by teaching them how to grade the grain and weigh it so as not to be cheated by merchants or by government officials. Small red and white grain silos began to dot the countryside as there were greater attempts to coordinate ejido production with CONASUPO's marketing process. The rural emphasis of CONASUPO continued throughout the López Portillo administration as income from the booming petroleum industry was used to make Mexico self-sufficient in basic grains.

The role of the State in the marketing of basic grains expanded again in the early 1980s as a result of the drop in the price of petroleum and the onset of Mexico's economic crisis. While the primary response to Mexico's economic crisis was a sharp reduction in public expenditure and an effort to reduce and eliminate all forms of state subsidies and privatization and liquidation of state agencies, CONASUPO was initially spared such a fate. Indeed, CONASUPO thrived and grew during the first half of the De la Madrid administration as it became one of the few agencies through which the government sought to cushion the impact of plummeting real wages and increasing unemployment and underemployment. The expansion of the activities of CONASUPO during this period was sparked by threats of a general strike. The De la Madrid administration was forced to find new ways to gradually "rationalize" the operation of CONASUPO. While at the same time increasing its real federal transfers, the government began decentralizing CONASUPO's operations after 1984 to slowly shift away from its general subsidy policy to one that targeted certain sectors.

THE STATE AND THE COUNTRYSIDE; PRICING AND STORAGE

As we have seen above, the growth of CONASUPO and its predecessor agencies was generally driven by urban demands. Since for the majority of the State Food Agency's existence government policy has been concerned with expanding Mexico's industrial base to create a modern industrial nation, government officials have sought to keep the prices of agricultural goods low. The implications of this intervention for the countryside have been far reaching.

From the outset of the state's intervention in the market of basic grains the government has ostensibly been in favor of setting producer prices on key agricultural products to stimulate output. This system, first called the rural protection price system became known as guaranteed prices after 1953. From the outset however, pricing policy has been plagued by a number of difficulties. Among these was the process of setting the price. The difficulty of setting a price rested in its dual function of ensuring a remunerative price for the producer without abandoning the purpose of providing a reasonable price for the consumer. While it is unclear how prices were set by the Secretary of Agriculture and the State Food Agency it appears that there were attempts to use pricing policy to equalize the final in Mexico City. For example grain nearer to Mexico City had a higher price than that further from Mexico City, where transport costs were higher.³¹

From early on in the implementation of price supports, small producers and some state officials began to see the system as not entirely just. Early complaints centered on the fact that the bureaucrats seemingly did not take into consideration production costs. Indeed, the Secretary of Agriculture's own records show that it recommended that early rural protection price for corn remain the same for most areas in 1938 and 1939. However, urban-based pressure led the State Food Agency to reduce the rural protection price for 1939 such that they fell below production costs in many cases.²² While bureaucrats were aware of costs, their vision for the rural protection price was to have the state be a purchaser of last resort. The added problem of unrestricted imports during periods of perceived grain scarcity in the city further raised the ire of producers especially when the imports undercut the national grain prices.

On top of the fact that urban-pressure shaped pricing policy, the lack of a fully integrated national market prevented small producers from taking advantage of the rural protection price. A potential seller had to get the grain to a designated reception center and only afterwards would the seller be reimbursed.³³ Reception centers, often at railroad depots and at government agricultural warehouses, tended to be far from remote agricultural areas thus discouraging small producers from selling to the state. In most cases small producers continued to sell their crop to local merchants at less favorable conditions than those offered by the government. During the initial shaping of federal pricing policy even during the period when presumably the state was pro-peasant and small farmer, rural pricing policy did not serve to benefit these groups.

If pricing policy was not wholly beneficial to producers under Cárdenas, it was

even less kind to them during the 1940s. As we have seen above, food shortages in the cities during the war years caused the government and the State Food Agency to shift its attention almost entirely to the urban areas. Hence government relied on imports whenever the hostile world environment allowed it to and sought other sure and safe supply sources. Given the scarcity of grain and intense pressure to keep prices down for consumers, the Secretary of Agriculture and the head of the State Food Agency argued against raising the rural protection price for corn to the level recommended by Congress in 1945.³⁴ Secretary of Agriculture Marte R. Gómez even hinted that rural protection prices should be set even lower than those set.³⁵ Small producers, led by the CNC, vigorously protested the low rural protection prices. Their representative on the State Food Agency's board of directors lobbied intensely for increases in the price of corn to little avail.³⁶

One of the major priorities of the presidency of Miguel Alemán was the expansion of basic grain production. Alemán sought to do so, however, through greater land usage and increased productivity via the modernization of technology. The rural protection price for corn hovered around 300 pesos per ton throughout his presidency and little attempt was made to improve the publicity of such prices to small producers, continuing to prevent small producers from using the rural protection price as a leverage for greater income.³⁷

Beginning in 1953, Presidency Adolfo Ruíz Cortines issued an executive order declaring that guaranteed prices would be more uniform and would be announced prior to the planting season so that they could be used more effectively as market signals to producers. It was beginning with the Ruíz Cortines administration, then, that guaranteed prices became a more explicitly integral part of Mexico's agricultural policy.

Despite the reform in the guaranteed price system in 1953, the formula for setting guaranteed prices was still not explicit. While it is clear that the price was set by the "Agricultural Cabinet," it appears that not until 1990 did a sub-director of the technical secretariat of the Agricultural cabinet publish some of the factors which were used to set the guaranteed prices.³⁸ However, this description remained fairly general and, aside from saying that the calculation of guaranteed prices rested on production costs, inflation rates, international prices, and retail prices, it is not clear as to what weight each of these factors has in the final outcome. Thus, there seemed to be much room for political maneuvering in the setting of the final guaranteed price.

The first few years of the Ruíz Cortines administration saw increases in the guaranteed prices, such that they even outpaced inflation and helped to stimulate production.³⁹ For corn, for example, the real guaranteed price reach its peak in 1963 and then declined steadily. If guaranteed prices are viewed as a sort of campesino minimum wage, as many presidents have argued that they should be, campesinos, especially corn producers, have been squeezed almost from the first stage of guaranteed prices. Those peasants with enough resources have been "encouraged" to plant other, more profitable crops, such as sorghum.⁴⁰

However, at the same time that real guaranteed prices have been falling, producers

have in most cases continued to receive price protection from the government. Because, while guaranteed prices have fallen relative to inflation, with a few exceptions, international prices, have fallen at a much faster rate, such that the rate of protection afforded producers has held steadily for most years (table 3). Interestingly, the disparity of prices has led, during some periods of crisis, to a temptation for government officials to import the less costly foreign grain rather than purchase grains at the higher guaranteed price.⁴¹

This contradictory development in pricing policies—declining real guaranteed prices with sustained protection—has a similarly contradictory outcome. Declining real guaranteed prices contributed to a drop in the per capita rates of production. Larger producers were in a better position to take advantage of the relatively high rates of protection, due to the volume with which they operated. It was not necessarily worth the energy of small producers to sell to the state for a slightly higher price than they could receive from local merchants, especially if they owed money to the state agricultural banks. Hence, while the government granted token support to producers, not all producers benefited equally and urban consumers received the most benefits from pricing policy.

A number of critics attacked the guaranteed price policy from its inception, arguing that prices should be more flexible and should be used to stimulate production. One of the most vocal critics of this policy, the agricultural economist, Ramón Fernández y Fernández, called for the implementation of a parity-pricing system, similar to that of the U.S., in order to link increased prices to increased productivity. Further, Fernández y Fernández argued that pricing policy and social welfare policy should be separated, so that the contradictory goals of the two policies would not impede increased productivity.⁴² Despite such calls for parity pricing and greater efficiency, political pressures prevailed and the goals of pricing policy continued to be vague.

In the area of the storage of agricultural goods, consumers and larger producers have also benefited more than small producers. Under the guise of providing state-run warehouses to give recipients of the land reform policies more of a bargaining power in their commercial operation, the federal government created a state warehouse agency in 1936, Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA).⁴³ While ANDSA is an independent agency, it has operated in conjunction with the various agricultural related ministries to help coordinate the production and distribution of grains. The State Food Agency has been the other major agency that has periodically been involved in the storage of agricultural products.

From the time of its founding in 1936 until the late 1940s, ANDSA was a relatively small and ineffectual agency. The few warehouses that it owned and operated were targeted for large-scale operations and did not serve the needs of small-scale producers. As one study concluded about ANDSA during the Cárdenas presidency, “it has been converted into an institution that protects hoarders and speculators”.⁴⁴ While the problem of the lack of state-owned and operated storage facilities had long been recognized, little concrete action had been carried out to rectify it. As Marte R. Gómez,

the Secretary of Agriculture under Avila Camacho, conveyed in 1946 to his successor Nazario Ortíz Garza upon leaving office:

The Secretary of Agriculture has not had money with which to construct silos for corn, and this has contributed to speculation. If you succeed in constructing, in strategic locations, silos that store surpluses, and in acquiring financing to purchase corn directly from peasants, at remunerative prices, it would be a great step for corn production, which is to say a benefit for the most humble peasants in our country.

Grain elevators with equipment to unload corn and move it from time to time, with periodic fumigations and with everything necessary for adequate conservation of the product, needs the good-natured intervention of the Mexican state, and hopefully you can obtain it.⁴⁵

The first attempt to modernize and expand the nation's agricultural storage infrastructure came during the administration of Miguel Alemán. Consistent with Alemán's general agricultural policy of increasing economic efficiency and taking advantage of economies of scale, storage policy aimed to construct modern warehouses with the latest in grain elevators and other grain preserving technologies. In general, the emphasis on such policy was to be able to store a substantial reserve of basic grains so as to efficiently provision Mexico's burgeoning cities. The best example of such policy was the construction of the "Silos Alemán" in Tlalnepantla, on the outskirts of Mexico City, which were to store grains to provision the sprawling metropolis. Similar to the silos in Tlalnepantla, Alemán's storage program was largely confined to bolstering the infrastructure in Mexico City and in the major ports.

The real boom in the construction of state agricultural warehouse, however, came during the administration of Adolfo Ruíz Cortines. President Ruíz Cortines boosted the fixed capital of ANDSA eight-fold in current pesos providing the first increase that this agency had received since 1939.⁴⁶ Responding to a government study that concluded that there was a lack of warehouses in rural areas and in corn and bean growing areas, ANDSA devised a plan in 1954 to build a network of 80 warehouses with a capacity of 400,000 tons to store corn and beans in both rural and urban areas.⁴⁷ However, while the warehouses were constructed in 24 states and in the Federal District, with a few exceptions, they tended to be concentrated in urban areas. So, while provincial cities were more effectively provisioned, small producers were still relatively isolated from the marketplace.

It was only in the late 1960s and the 1970s that the federal government began to respond to the demands of the peasantry and initiated the construction of rural warehouses that were targeted for peasant and ejidal production. Following nearly a decade of increasing rural unrest, under the presidency of Gustavo Díaz Ordaz, some 1,300 "Graneros del Pueblo" were constructed throughout the countryside with the goal of empowering local communities to take care of their own handling and storage

operations, thus eliminating the need for intermediaries. While this program did go along way to provide the infrastructure for incorporating small producers into the national market, it was plagued also with great difficulties, such as poor planning of the location of granaries and dishonest grain handling. By 1971 only some 15 percent of the granaries were operating and none of those completely efficiently.⁴⁸

By the 1970s, many of the problems of the “Graneros del Pueblos” program had been overcome as more peasants received technical training in the methods of handling and grain preservation with the establishment of CONASUPO’s affiliate Bodegas Rurales CONASUPO, S.A. (BORUCONSA). Such an improvement in operations was made that by 1974 some 71 percent of national corn purchases were made through these silos (compared to 13 percent in 1971).⁴⁹ These programs were strengthened during the period of the Sistema Alimentaria Mexicana (SAM), when the number of rural warehouses increased by 10 percent between 1979 and 1981 and the actual tonnage of crops stored rose nearly 80 percent.⁵⁰

Despite the progressive proclamations of the 1970s, there is substantial evidence to indicate that CONASUPO’s policies by the 1980s continued to aid the larger and more productive producers. For example, in the municipio of Zitácuaro, Michoacán John Richard Heath found that CONASUPO did not capture a large share of the total grains shares, especially not the sales of small producers selling less than 5 tons (85% of the total sellers) because it was deemed as too cumbersome and not worth their while. However when government outreach programs (such as BORUCONSA) were strongest, peasant sales to CONASUPO substantially increased.⁵¹ Indicating that even with a greater infrastructure, a number of the original obstacles that the government’s purchasing program had long faced could not be surmounted.

As we have seen, the period of intensive growth of the federal government’s intervention in the marketing of basic grains was not marked by careful planning and governmental accountability. Its growth and development did signal the government’s desire to create a stable, urban industrial society and, at times, government policy seemed more responsive to rural demands than it had previously been. Nonetheless, small producers did not receive the full benefit of state actions as government rhetoric proclaimed, and only in rare cases were peasants incorporated in the decision-making process. While such government action was extremely costly and far from ideal, the structures were in place for a more campesino-centered policy. This however, would drastically change during the following decade.

THE DISMANTLING OF THE STATE FOOD AGENCY

The onset of Mexico’s economic crisis of the 1980s drastically altered the government’s approach to the regulation of basic grains. While, as we have seen previously, CONASUPO was used to cushion the impact of the declining real wage during the first few years of the De la Madrid years, it was gradually restructured to prepare for

the slimming of its operations after 1985. With the presidency of Carlos Salinas de Gortari, beginning in 1988, the pace of reorganization of CONASUPO was stepped up, contributing to both the decapitalization of the countryside and to the reduction in state-sponsored social services.

The first major effort to dismantle CONASUPO came in October of 1989. Within a year of assuming the presidency, Salinas launched his plans to reform the State Food Agency. In October of 1989, Salinas' head of the State Food Agency, Ignacio Ovalle Fernández, announced that the down-sizing was aimed at making the government responsive to the poorest sectors of the population. In eliminating operations that were deemed too costly and that did not directly benefit the very poor, the Agency's non-priority activities were reduced: nine of its industrial plants were scheduled to be sold; a number of its urban stores were put up for sale or transferred to unions and consumer cooperatives; its warehouses were transferred to ANDSA; and the number of grains that it set the guaranteed price for and purchased was limited to corn and beans. The State Food Agency planned to open 70 large stores in the countryside, called Solidarity Warehouses, to make basic goods available to isolated populations.⁵² During the weeks prior to the reorganization, rumors had been circulating in Mexico that the State Food Agency's entire operation would be privatized. Government officials repeatedly explained that reorganization would allow the State Food Agency to carry out its tasks more effectively. According to the State Food Agency's General Manager, Ignacio Ovalle, it was only "slimming for the wealthy but expanding for the poor."⁵³

CONASUPO's "restructuring" to target the poor is in line with President Salinas's larger approach of moving away from general subsidies to providing direct aid to the poor. The explicit purpose of the creation of the Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) was to channel "social" funds through one large agency. CONASUPO, therefore, has been working with PRONASOL in the countryside to operate stores aimed explicitly at the rural poor. For example, the policy of generally subsidizing tortillas has given way to the free granting of tortillas to targeted sectors of the population.

CONASUPO's withdrawal from the countryside is part of the larger strategy of the government's retreat from agriculture. The massive decapitalization of the countryside that began with the economic crisis of the 1982 continued through the first three years of the Salinas administration. Despite the fact that inflation was brought under control within the first two years of Salinas administration, agricultural investment grew very slowly, and government extension of agricultural credit declined by 40 percent.⁵⁴ Coupled with the general decline in government investment in the countryside was the liquidation of a number of agencies that worked in the countryside. During the 1980s, following the general stream-lining trend, many of these agencies have been liquidated or privatized.⁵⁵

The 1980s witnessed the State Food Agency's real guaranteed prices for agricultural products decline steadily. Between 1982 and 1987 the guaranteed price of the four

basic grains (beans, corn, rice, and wheat) fell by 30 percent in the case of corn. With the reorganization of the State Food Agency in 1989, the number of crops that it purchased at a guaranteed price was reduced from 12 to 2—beans and corn. The real guaranteed prices of beans and corn continued to decline, even though corn prices still remained above the world price. However, it is expected that shortly the guaranteed prices of beans and corn will be ended.

In lieu of guaranteed prices, Salinas has said that ejidatarios and small producers who remain in production will receive directly targeted subsidies so that they may modernize and increase their efficiency. While such policies are sure to attract foreign capital and private investment in the countryside, the fate of small producers remains uncertain. This is especially true for Mexico's corn sector.

Corn in Mexico faces a bleak future under the North American Free Trade Agreement (NAFTA). When Mexico's corn prices are liberalized, many analysts have predicted that there will be a massive shifting of the population away from corn production to the cultivation of other crops, either causing a flood of peasants to the cities and to the United States or causing them to shift to more competitive crops. One study suggests that as many as 850,000 heads of household, some 12 percent of the rural labor force, will leave the Mexican countryside.⁵⁶

The decline in agricultural output during the 1980s has enabled the Salinas administration to argue that the Mexican countryside needs massive private investment. To encourage investment, Salinas oversaw the December 1991 revision of the Mexican Constitution's Article 27. The constitutional changes end the requirement for State distribution of land and provide for the renting and selling of ejido lands if ejido members vote to do so.⁵⁷ President Salinas has publicly stated that the government will provide credit to those ejidatarios who wish to maintain their land. Nonetheless, it is still unclear to what extent this new privatization and reduced public sector participation in the countryside can lead to renewed agricultural prosperity or to a general increase in the standard of living of rural dwellers.

The privatization of much of the State Food Agency's operations and the movement to target the poor, while understandable within the context of Mexico's economic crisis of the 1980s, is similar in many ways to past policies. As we have seen, many of the policy decisions leading to the expansion of the State Food Agency have been carried out during periods of crisis. Further, most of these decisions have been in response to the needs and demands of the urban sector. While on the surface the Salinas reforms are a change in policy direction that look as if a detailed long term plan is developed, it is similar to other eras of policy-making in that it also was crisis-driven and the form of its policy is a "top-down" approach.

Salinas seemingly has been able to use the crisis as an excuse to break with the policies of the past, while trying to build a new base of support for his policies. Whether or not he can beat the clock remains to be seen.

CONCLUSIONS

This paper has examined the nature of government intervention in recent Mexican history with a case study of the state's intervention in the marketing of basic grains. The agency's growth resulted from urban demands and from government desires to provision the city with inexpensive consumer items. Only during a few periods, really only the period since the late 1960s, was rural development the major goal and emphasis of this agency.

Close analysis of pricing policy and agricultural storage reveals that for the majority of their existence, they too have been shaped by urban demands first and second by rural demands, and even these latter were not high on the State Food Agency's list of priorities. From their inception, both pricing and storage policy were stated to be aimed at stimulating output and providing a certain amount of leverage for producers. However, we have seen that this was not the case, even during the Cárdenas administration, owing first to the geographic and commercial fragmentation of the country and then to pressure faced by the government due to rising consumer prices. Only beginning in the 1960s did the State Food Agency begin to concentrate on reaching out to small producers and ejidatarios and during the 1970s some are trained to handle their own commercial transactions, thus providing for some margin of autonomy. Pricing policy sent conflicting market signals. On the one hand, real guaranteed prices of basics fell for most of the period after 1953, discouraging cultivation of these products. On the other hand, basics (as we saw in the case of corn) were heavily protected from the international market for much of this period, protecting inefficient production.

Because of the nature of the historical development of the State Food Agency, we can see that it naturally would not provide the most efficient market-oriented agricultural system. After all, that was not its intention, with the possible exception of efforts during the Alemán administration. Now, the Salinas administration has sought to use this inefficiency as an excuse to liquidate and privatize the majority of the functions of the State Food Agency. Salinas' new found gauge of "efficiency and modernization" needs to be seen within the historical context.

Aside from the structural changes in government policy, there is much continuity in the sense that current policy, as with much of past policy, is "top-down" and not focused on the countryside and the large numbers of small and humble producers. While current policy nominally is geared toward meeting local demands of producers, there is much evidence to suggest that such policy is still predicated on patron-client relationships.⁵⁸ It must be remembered that the current political and economic policy seeks to "modernize" agriculture and allow increased foreign investment into the countryside, such a position does not necessarily come from the large numbers of peasant producers.

TABLE I
EVOLUTION OF MEXICO'S STATE FOOD AGENCY SINCE 1937

<i>Name of State Food Agency</i>	<i>Date Created</i>
Comité Regulador del Mercado del Trigo	June 22, 1937
Comité Regulador del Mercado de las Subsistencias	March 15, 1938
Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V.	May 3, 1941
Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA)	July 14, 1949
Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPO, S. A.)	March 25, 1961
Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A. (CONASUPO)	April 1, 1965

Source: Mexico, *Directorio Del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1947*; and Mexico, *Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-70*; México *Diario Oficial*, various.

TABLE 2
EVOLUTION OF THE ACTIVITIES OF MEXICO'S STATE FOOD AGENCY, BY TYPE, 1938-93

Year	Functions
1937	Grain Purchases
1940	Grain Purchases Retail Food Stores
1950	Grain Purchases Retail Food Stores Milk Reconstitution
1960	Grain Purchases Retail Food Stores Milk Reconstitution
1965	Grain Purchases Retail Food Stores Milk Reconstitution
1970	Grain Purchases Retail Food Stores Milk Reconstitution
1975	Grain Purchases Retail Food Stores Milk Reconstitution
1980	Grain Purchases Retail Food Stores Milk Reconstitution
1985	Grain Purchases Retail Food Stores Milk Reconstitution
1991	Grain Purchases Retail Food Stores Milk Reconstitution Wholesale Food Stores Aiding Small Enterprise
1993	Grain Milk Purchases Reconstitution

Source: Adapted from *Del Control en el Comercio Triguero a la Regulación Integral del Mercado Básico* (CONASUPO, 1987); *Gaceta CONASUPO* no. 8, Sept., 197; *CONASUPO Informe Anual 1963*; *CONASUPO Memoria de Labores 1963-68*; *CONASUPO Informe al Consejo de Administración 1964* (tomo XXXIII); "Sistema de CONASUPO Catálogo de Programas 1989" (mimeo); *El Mercado de las Subsistencias Populares: 50 Años de Regulación* (CONASUPO, 1988); "A Quién sirve la Nueva CONASUPO (CONASUPO, 1989); data provided by CONASUPO.

FOOTNOTES

- ¹ South, Apri, 1987, p. 86.
- ² Calculated from the Secretaría de la Economía Nacional, Dirección General de Estadísticas, *Censo Agrícola Ganadero de 1930, Medidas Regionales* (México, 1933).
- ³ *Plan sexenal del PNR* (México: Partido Nacional de la Revolución, 1934).
- ⁴ "Discurso del General Cárdenas al protestar como presidente de la república ante el Congreso de la Unión, el 30 de noviembre de 1934," in Luis González y González ed., *Los presidentes de México ante la nación: Informes, manifestos, y documentos de 1821 a 1966*, volume 4 (México: Cámara de Diputados, 1966), pp. 11-15.
- ⁵ Arturo Anguiano, *El estado y la política obrera del cardenismo* (México: ERA, 1975), p. 84; "La alza de los precios," (1937) CTM, *CTM 1936-1941* (México, 1942?), pp. 251-252; CTM, *CTM 1936-1941*, 1937, "La carestía de la vida y el proletariado," pp. 237-238; letter to President Cárdenas from Lombardo Toledano, General Secretary of CTM, April 5, 1937, AGN-LC 706/73; "La CTM Frente el Alza de los Precios", *Futuro* April, 1937, pp. 20-25.
- ⁶ President Cárdenas to Genaro Vázquez, Chief of Labor Department, April 13, 1937, Archivo General de la Nación-Lázaro Cárdenas 706/73.
- ⁷ Ramón Fernández y Fernández, "El comercio del trigo en México", pp. 310-311. 1937 unpublished draft of a report for the Comisión de Estudios Especiales of the Banco Nacional de Crédito Agrícola, located in the Biblioteca del Banco de México. For a more comprehensive treatment see, Enrique C. Ochoa, "The Politics of Feeding Mexico: The State and the Marketplace since 1934", Ph.D. thesis, (UCLA 1993).
- ⁸ México, *Diario Oficial* June 29, 1937; Ramón Fernández y Fernández, "El comercio del trigo en México", p. 314.
- ⁹ *Excelsior*, June 30, 1937.
- ¹⁰ See Ochoa, "The Politics of Feeding Mexico", pp. 89-92.
- ¹¹ *Memoria de la Secretaría de la Economía Nacional*, (Septembrer 1939 August 1940), pp. 314 and 319.
- ¹² On this observation see Ulises Irigoyen, "Nueva orientación al Comité Regulador de los Precios de Subsistencias", August 10, 1939, Archivo General de la Nación-Lázaro Cárdenas 706/73; Moises T. de la Peña, "El Comité Regulador", *Revista de Economía* 2:4, February, 1942.
- ¹³ Calculated from Comité Regulador de Subsistencias, "Proyecto de presupuesto mensual para el periodo comprendido del 1º de enero al 31 de diciembre de 1941", Archivo General de la Nación-Manuel Avila Camacho 568.3/205.
- ¹⁴ Dr. Jesús Díaz Barriga, Comisión de Estudio de la Presidencia "aspecto del financiamiento del Comité Regulador de Subsistencias y sugerencias para corregirlos", memorandum #45, October 20, 1938, Archivo General de la Nación-Lázaro Cárdenas 521/35; and Dr. Jesús Díaz Barriga, Comisión de Estudios de la Presidencia, "Aspecto de l financimiento del Comité Regulador de Subsistencias y sugerencias para corregirlos", memorandum #92, August 1, 1939, Archivo General de la Nación-Lázaro Cárdenas 706/73.
- ¹⁵ According to official figures, the 1943 corn harvest was 75 percent of the harvest of the previous year. However, according to the director of NADRYSA at the time, the actual amount was probably more like 58 percent. See "Punto de vista del Sr. Nazario Ortiz Garza para el H. Comité Ejecutivo", April 24, 1944, Archivo General de la Nación-Manuel Avila Camacho, 521.8/188.
- ¹⁶ See Ochoa, "The Politics of Feeding Mexico", chapter 5; Stephen R. Niblo, "The Impact of War: Mexico and World War II", La Trobe University Institute of Latin American Studies, Occasional Paper no. 10 (1988).
- ¹⁷ Ochoa, "The Politics of Feeding Mexico", p. 130.
- ¹⁸ Eduardo Suárez, *Comentarios y recuerdos (1926-1946)* (México: Editoria Porrúa, 1977), p. 253; Gustavo Abel Hernández Enríquez and Armando Rojas Trujillo, *Manual Avila Camacho: Biografía de un revolucionario con historia* (México: Ediciones del Gobierno del Estado de Puebla, 1986), p. 140.
- ¹⁹ *La Cámara de Diputados y el problema de las subsistencias* (México, 1945), p. 17; *Seis años de actividad nacional* (México: Secretaría de Gobernación, 1946).
- ²⁰ Ochoa, "The Politics of Feeding Mexico", p. 139.
- ²¹ See Ochoa, "The Politics of Feeding Mexico", chapter 5 and Niblo, "The Impact of War". for a more comprehensive treatment of corruption.

²² For general discussion of the Alemán presidency, see George S. Wise *El México de Alemán* (México: Editorial Atlanta, S.A., 1952), translated by Octavio Novaro, and Tzvi Medin, *El sexenio alemanista* (México: Ediciones ERA, 1990). For an in-depth treatment of his agrarian policies see, Sergio de la Peña and Marcel Morales, *El agrarismo y la industrialización de México, 1940-1950* (México: Siglo Veintiuno, Eds., 1989).

²³ NADYRSA, "Acta de asamblea de accionistas y sesiones del consejo", no. 85 (April 14, 1947); NADYRSA, "Acta de asamblea de accionistas y sesiones del consejo", no. 89 (October 22, 1947).

²⁴ *Ultima Noticias*, October 25, 1949.

²⁵ Ochoa, "The Politics of Feeding Mexico", p. 179.

²⁶ See Olga Pellicer de Broyd, "La oposición en México, el caso del henrequisimo", *La crisis en el sistema político mexicano, 1928-1977* (México: El Colegio de México, 1977), pp. 31-45.

²⁷ Ochoa, "The Politics of Feeding Mexico", chapter 7.

²⁸ For a general discussion of rural militancy see, Armando Bartra, *Los herederos de Zapata: Movimientos campesinos posrevolucionarios en México* (México: Ediciones Era, 1986).

²⁹ Jonathan, Fox, "Popular Participation and Access to Food: Mexico's Community Food Councils", in Scott Whiteford and Anne E. Ferguson eds., *Harvest of Want: Food Security in Central America and Mexico* (Boulder: Westview Press, 1990).

³⁰ Ochoa, "The Politics of Feeding Mexico", chapter 10.

³¹ *Ibid.*, chapter 4.

³² "Maíz," estimaciones de SAF respecto a cosechas, costos medios de producción por hectárea y tonelada, 1939", Archivo Ramón Fernández y Fernández, caja 127.

³³ Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, *Informe anual 1940*

³⁴ Nazario Ortiz Garza to Eduardo Suárez, January 11, 1945, Archivo General de la Nación-Manuel Avila Camacho 521/8/188.

³⁵ Marte R. Gomez to Nazario Ortiz Garza, February 6, 1945, Archivo General de la Nación-Manuel Avila Camacho 521.8/188.

³⁶ Leopoldo Flores Zavala, "La política económica y los precios rurales", *Siembra* 1:3 (June 1, 1943); Leopoldo Flores Zavala, "El precio rural de maíz", *Siembra* 1:8 (November 1, 1943), p. 18; Acta de Asamblea de Accionistas y Sesiones del Consejo de NADYRSA, no. 87, July 30, 1947.

³⁷ Ochoa, "The Politics of Feeding Mexico", p. 172.

³⁸ Braulio Martínez Fernández, "Los precios de garantía en México", *Comercio Exterior*, vol 40:10 (October 1990), pp. 938-942.

³⁹ Ochoa, "The Politics of Feeding Mexico", pp. 343-345.

⁴⁰ Billy R. De Walt, "Mexico's Second Agricultural Revolution: Food for Feed", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 1:1 (Winter, 1985), pp. 29-60.

⁴¹ A confrontation over this issue led to the resignation of Tomás Valles as director of CEIMSA in 1956. Valles maintained that importing the cheaper grain during the period of crisis, would thwart Mexico's attempt at becoming self-sufficient. Notwithstanding, Valles's arguments, the board of directors succumbed to public pressure and import the grain. See, Ochoa, "The Politics of Feeding Mexico", pp. 202-203.

⁴² See, Ramón Fernández y Fernández, "La regulación de precios de los productos agrícolas", *El Trimestre Económico*, vol 22:3 (July-September, 1955), pp. 297-328.

⁴³ For a more complete discussion of the founding of ANDSA and its predecessor, Almacenes Generales de Depósito de Crédito Agrícola see, Ochoa, "The Politics of Feeding Mexico", chapter 4; also see, Oscar Paredes Arévalo, *Los almacenes generales de depósito en México* (México: Almacenes Nacionales de Depósito, S.A., 1955), chapters 6 and 7.

⁴⁴ Paredes Arévalo, *Los almacenes de depósito en México*, p. 39.

⁴⁵ Marte R. Gómez to Nazario Ortiz Garza, December 6, 1946, en *Vida política contemporánea: Cartas de Marte R. Gómez*, vol. 1. (México: Fondo de Cultura Económica, 1978), p. 741.

⁴⁶ To president Ruíz Cortines from Raúl Ortiz Mena, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, August 30, 1956, Archivo General de la Nación Adolfo Ruíz Cortines 506.1/168; ANDSA, *Informe al consejo de administración a la XVIII asamblea general ordinaria de acciones, 1969 70*, p. 2.

⁴⁷ ANDSA, *Informe al consejo de administración a la XVIII asamblea general ordinaria de acciones, 1954*, p. 4; ANDSA, *Informe al consejo de administración a la XVIII asamblea general ordinaria de acciones, 1955* pp. 5-7.

⁴⁸ Merilee Serrill Grindle, *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico: A Case Study in Public Policy* (Berkeley: University of California Press, 1977), p. 74. According to Gustavo Esteva and David

Barkin, in 1970, 12 percent of capacity was utilized, see their, *El papel del sector público en la comercialización y la fijación de precios de los productos agrícolas básicos en México* (México: CEPAL, 1981), p. 14.

⁴⁹ Grindle, *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico*, pp. 114-115.

⁵⁰ James E. Austin and Jonathan Fox, "State-Owned Enterprises: Food Policy Implementers", in James E. Austin and Gustavo Esteva eds., *Food Policy in Mexico* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p. 79.

⁵¹ John Richard Heath, "¿Por qué los campesinos no venden su grano al estado?: Algunas limitaciones a la captación de maíz por la CONASUPO," *Revista Mexicana de Sociología* (January-March, 1988), pp. 169-187.

⁵² *La Jornada*, October 23, 1989; *A quién sirve la nueva CONASUPO* (México: CONASUPO, 1989).

⁵³ Quoted in *La Jornada*, October 23, 1989; *El Nacional*, October 26, 1989.

⁵⁴ Ochoa, "The Politics of Feeding Mexico", p. 297.

⁵⁵ For a list of the various public sector acts taken in the countryside, by sexenio, see Raúl Salinas de Gortari, "Agrarismo y agricultura en el México independiente y posrevolucionario", in *México: Setenta y cinco años de revolución, tomo 1, Desarrollo social* (México: Fondo de Cultura Económica, 1988), pp. 368-384. In 1991, Gustavo Gordillo, undersecretary of Agriculture, announced the disincorporation of 24 parastate entities coordinated by the Secretary of Agriculture see, *Uno Más Uno* February 2, 1991.

⁵⁶ See Sherman Robinson, Mary Burfisher, Raúl Hinojosa, and Karen Thierfelder, "Agricultural Policies and Migration in a U.S.-Mexican Free Trade Area: A Computable General Equilibrium Analysis", California Agriculture Experiment Station, Giannini Foundation, University of California, Berkeley, *Working Paper*, No. 617, December, 1991. For a clear discussion of the various issues related to agriculture and the North American Free Trade Agreement see Jonathan Fox, "Agriculture and the Politics of the North American Trade Debate: A Report from the Trinational Exchange on Agriculture, the Environment, and the Free Trade Agreement", *LASA Forum*, vol. 23, no. 1 (Spring 1992), pp. 3-9.

⁵⁷ "New Horizons for Agriculture", BANAMEX, *Review of the Economic Situation*, no. 794 (January, 1992), pp. 9-13. The November 25, 1991 edition of *Proceso* was dedicated to the reform of Article 27.

⁵⁸ See Denise Dresser, *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program* (San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California San Diego, 1992).

SALINAS DE GORTARI'S AGRICULTURAL POLICY AND SCIENTIFIC EXCHANGE: SOME LESSONS FROM BEFORE AND DURING THE GREEN REVOLUTION

JOSEPH COTTER

INTRODUCTION

The economic crisis of the 1980s has brought new urgency to the search for "solutions" to Mexico's agricultural problems, as imports of basic foodstuffs increased, draining scarce and vital foreign exchange, and peasants fled the decadent ejido for the scant prospects of a better life in already congested urban areas such as Mexico City. President Carlos Salinas de Gortari has chosen a "neo-liberal" approach that includes fostering more scientific and technological exchange, especially with the United States.¹ The present situation is somewhat analogous to the years from 1938 to 1949, when, faced with the need to import foodstuffs, Mexico opened its borders to foreign scientists, some of whom, with the backing of the Rockefeller Foundation, eventually produced the "Green Revolution".² During this period Mexico's leaders abandoned the pro-peasant policies of the Lázaro Cárdenas administration (1934-1940) to pursue urban industrialization, and chose a strategy of agricultural modernization that favored the private farmer.³

Salinas claims that he does not want to eradicate the ejido or drive the peasantry from the countryside, and his administration has tried to include the land reform sector in its programs by working with peasant organizations, and by facilitating agreements between the farmer and agribusiness firms.⁴ However, some are pessimistic about the prospects of incorporating the peasantry, and especially small scale food crop producers, in another round of science based "agricultural modernization", as, for example,

has been discussed regarding the introduction of new biotechnologies produced by genetic engineering.⁵ Many have predicted that Salinas' policies will have dire consequences for *campesinos* and *ejidatarios*.⁶

To explain the failure of previous government programs to improve peasant agriculture, some authors have pointed in part to problems in the relationship between bureaucrats, technical experts, and *campesinos*. In discussing the shortcomings of recent attempts to assist the latter, Marilyn Gates denounces "the dominant technocratic mentality of many agricultural development agencies", and claims that they have treated peasants as a "resource to be managed".⁷ Merilee Grindle asserts that the bureaucrats that have directed agricultural modernization programs in Third World nations have acted to ensure that they do not benefit the peasant farmer.⁸ Although the situations are in many ways different, some insight into the peasantry's prospects under Salinas' agricultural science policy can be gained by a look at the years "before" and "during" the first "Green Revolution" in Mexico, and an examination of this period suggests several policy options.

SOME LESSONS FROM THE "GREEN REVOLUTION"

Mexico's Green Revolution was born in February 1943 when the *Secretaría de Agricultura y Fomento* (Ministry of Agriculture and Development, hereafter SAF) and the Rockefeller Foundation agreed to establish the *Oficina de Estudios Especiales* (Office of Special Studies, hereafter OEE) as a branch of the former in which scientists from the United States conducted research in collaboration with Mexican specialists to increase the productivity of cereal grain farming, including corn, wheat, and beans. The OEE's activities were later expanded to include other crops, such as soybeans and sorghum. Another important aspect of the program was teaching Mexican researchers the methods of state of the art experimental agricultural science. Although some have downplayed the contribution of the new seeds, from 1940 to 1965 the productivity of Mexican agriculture increased more rapidly than the population, which contributed to Mexico's "economic miracle".⁹

However, the first Green Revolution was confined to a few regions, and mostly benefitted more affluent farmers with ample, and usually irrigated, lands. Some have asserted that the Green Revolution was a disaster for the Mexican peasantry because their small, unirrigated farms, and lack of capital or access to credit, made them incapable of using the new technologies profitably, and further, that the state, which had little need to improve the productivity of peasant farmers when the production of foodstuffs was sufficient to meet demand, decided to abandon them. That is, from 1940 to 1970 the *ejidatario* and the small scale cultivator languished in poverty while a "scientific revolution" on some farms, which occurred with significant help from the state, made the rural rich richer.¹⁰ Others have claimed that the Green Revolution model of agriculture, which depends heavily on chemical inputs, has led to environ-

mental degradation and displaced more ecologically sound peasant methods.¹¹ Some have criticized the Rockefeller Foundation's training program for institutionalizing an approach to agricultural research that ignored socioeconomic issues, as well as the interests of peasant farmers. One author has claimed that the Foundation deliberately tried to "depoliticize" Mexican agricultural science in a fashion similar to what it had accomplished with medicine in the United States during the first decades of the twentieth century.¹² What insight into the peasantry's prospects under Salinas' agricultural policies can be gained from an examination of these years?

Although these assessments of what happened during the Green Revolution are largely valid, an examination of the sources of these problems enables some commentary on contemporary agricultural policy. Most importantly, the state's action was at least as much to blame for the shortcomings of the Green Revolution as the nature of its technologies. For example, the Foundation's scientists did urge Mexican farmers to use chemical fertilizers and pesticides, but they also promoted the use of green manure legumes in crop rotation as a means of improving the fertility of the soil.¹³ However, by 1947 the Mexican government, which had already invested substantial funds in the parastatal firm *Guanos y Fertilizantes de México* (Guanos and Fertilizers of Mexico), was committed to agricultural modernization based on the use of chemical fertilizers, and had little interest in organic methods.¹⁴ Although some progress was made, the OEE's green manure program suffered from the former's neglect.¹⁵ The Mexican government played an important role in fostering chemical dependent agriculture. However, by contributing for a time to self-sufficiency in food grains, the technologies of the Green Revolution facilitated the government's decision to provide less support to peasant farmers.

The Rockefeller Foundation's scientists did not esteem the farming practices of the *campesinos*, study them in detail, or incorporate them in their research agenda, even though some of them acknowledged their underlying logic.¹⁶ After 1947 some members of the Mexican research community, who worked in the SAF's *Instituto de Investigaciones Agrícolas* (Institute of Agricultural Research, hereafter IIA), fought to obtain more government support for open-pollinated corn strains, which were easy for peasant farmers to use because their ears could be used for seed during the next planting season, the traditional practice of most *campesinos*. In contrast, the OEE's hybrids required the yearly purchase of new seed to be fully effective.¹⁷ However, the OEE's scientists, who more frequently produced impressive "scientific successes", won the support of the government.¹⁸ Further, during the early years of the Green Revolution an effort was made to extend its technologies to peasant farmers, some of whom wanted very much to try them.¹⁹ However, the OEE's scientists and Mexican extension personnel often found working with the *campesinos* difficult, and preferred to collaborate with more affluent private farmers and those of the irrigation districts, who were more receptive to their advice.²⁰ In 1967 the Mexican government and the *Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y Trigo* (International Center for the Improvement of Corn and Wheat) began the Plan Puebla, an intensive project to

bring the Green Revolution to peasant farmers. However, due to various factors, including poor relations between the project's technical experts and the *campesinos* that participated, the Plan did not meet its goals.²¹

The Rockefeller Foundation's training program certainly contributed to the institutionalization of a foreign, decidedly North American, model of agricultural science. Some have lamented this transition, and have claimed that it led the research community to abandon the peasantry.²² The training program had much impact on the evolution of the Mexican research community, and the Rockefeller Foundation considered it an almost unqualified success, but these changes may not be as profound as previously thought.²³ For example, although field plot techniques were emphasized, several recent works have claimed that the *agrónomos* of today are averse to work in the countryside, and instead prefer to find employment as urban bureaucrats, as well as that they still suffer from *proyección*: “the tendency to spin out of thin air tremendous programs for the accomplishing of any and everything under the sun”, both of which were noticed by the Rockefeller Foundation's scientists during the 1940s.²⁴ Several ingrained characteristics (see below) of the Mexican research community have been resistant to change. Further, the depoliticization of the Mexican agricultural science community began as an internal movement in response to its shortcomings “before” the Green Revolution.

CARDENISTA AGRICULTURAL SCIENCE: A PEASANT-BASED ALTERNATIVE?

Some authors have asserted that the agricultural science policy of the Lázaro Cárdenas administration (1934-1940) was fundamentally different from that of the Green Revolution years because it targeted the small farmer and the land reform recipient.²⁵ His sweeping land reform, as well as other policies, demonstrate that under Cárdenas the state often favored the peasant sector. By 1946, when the Rockefeller Foundation's scientists and their Green Revolution supposedly “triumphed” over the Mexican research community and its model of agricultural modernization, President Miguel Alemán (1946-1952) and the leaders of the Ministry of Agriculture were convinced that peasant farming, especially on rainfed lands, could not easily be modernized, and thus targeted private farmers with large holdings and irrigated lands in development programs.²⁶ Was the *cardenista*'s agricultural science policy a viable peasant-based alternative to the Green Revolution?

Before the Green Revolution Mexico's agricultural science community consisted of the *agrónomos* trained at the *Escuela Nacional de Agricultura* (National Agricultural School, hereafter ENA) and two other private institutions, and other scientists from related disciplines, such as biologists, botanists, and chemists. During the Porfirio Díaz dictatorship (1876-1910) the *agrónomos*' education prepared them to be administrators of *haciendas*, not experimental scientists.²⁷ Although several attempts were made to modify the curriculum, until the 1940s the ENA, where the

majority of the agronomists were trained, continued to stress an encyclopedic understanding of foreign theoretical works, rather than practical experience or hands on experimentation. In 1936 agronomist Armando Esquivel complained that “agricultural research is abandoned at the ENA, which has led to lost prestige for the school, and for the nation”.²⁸ Indeed, many of the agronomists considered working in the fields inappropriate for men of their social position and education.²⁹ During the 1930s, despite an attempt to enroll more students from peasant backgrounds in the ENA, the *agrónomos* were an essentially middle class group with a decidedly urban outlook, and preferred holding bureaucratic positions in the capital to living in rural areas or conducting hands-on field plot work.³⁰

When the Mexican Revolution erupted in 1910, many agronomists joined the warring factions and became ardent advocates of agrarian reform.³¹ During the 1920s and early 1930s the *agrónomos* agreed that the farming practices of Mexico's peasants (and *hacendados*) were extremely backward, and that it was their duty to “modernize” them.³² In 1933 agronomist Armando Martínez Aguilar claimed that the *ejidatarios* near Ciudad Guzmán, Jalisco cultivated corn “without any rational plan of agricultural exploitation and without preparing or seeking to improve the land...”³³ Many agronomists participated in the land distribution process, especially after 1934 when its pace accelerated.³⁴ The SAF and the *agrónomos* were proud of their role as purveyors of social justice for the *campesinos*.³⁵ Although many of them were undoubtedly sincere in their desire to help the poor of rural Mexico, some also realized that a new land tenure system based on the *ejido* would provide numerous opportunities for government employment, a concern of the profession since the last years of the Porfiriato.³⁶ In 1934, with the election of Cárdenas, a “window of opportunity” for peasant-based agricultural science opened.

The Cárdenas administration claimed that its agricultural science policy targeted peasant farmers and *ejidatarios*.³⁷ In fact, the SAF's experimentation stations and extension agents, as well as other government agencies, conducted many projects that involved working closely with these groups, including some of the most marginalized inhabitants of rural Mexico, such as the Cora Indians of Nayarit, and some of them gave preferential attention to the land reform sector.³⁸ Among them were programs to improve the diet of the rural poor, to teach *ejidatarios* to use natural resources more effectively, to promote alternative methods of pest control, and others that are similar to measures favored by contemporary advocates of “appropriate technology”.³⁹ Similar to the 1920s, most *agrónomos* continued to assert that their primary duty was to improve the lot of Mexico's poorest farmers by taking a number of steps, including “modernizing” their agricultural practices.⁴⁰ Botanist Guillermo Gándara claimed that science should serve the peasantry, rather than the “rich *hacendados*” as it had in the past, while agronomist Marco Antonio Durán and chemist Praxedis de la Peña wanted to create an agricultural science that would meet the needs of the small scale farmer.⁴¹

But what would this “modernization” be like? A few of the agronomists admired

the practices of peasant farmers, most notably the French born and trained Gabriel Itie, who wrote:

Whatever system of cultivation, no matter how rudimentary, is the fruit of long observations by successive generations of laborers, it is a true adaptation to its medium that improves naturally, eliminates or modifies diverse and multiple adverse conditions, and arrives at a state of equilibrium that, if it does not lead to obtaining the highest yields or the best quality, does year after year provide the maximum coefficient of security in the results obtained.⁴²

Comisión Nacional de Irrigación (National Irrigation Commission, hereafter CNI) forage expert José Rosso claimed that indigenous alfalfa was superior to foreign varieties, and agronomist Quintín Ochoa acknowledged the effectiveness of the “rudimentary methods” of controlling potato diseases that the growers of Chihuahua had developed.⁴³ In 1938, to benefit from the “knowledge and experiences” of peasant farmers, the government asked them to send in information about their farming practices.⁴⁴

However, the majority of the Mexican agricultural research community did not change their opinion of the *campesinos*’ abilities as farmers. Similar to right wing groups, most of the agronomists, trained in the theories of “scientific farming” as practiced in the industrialized nations, continued to view the practices of peasant farmers with disdain.⁴⁵ Corn, orange, cacao, potato, pineapple, rice, and coconut growers were all criticized for using backward methods.⁴⁶ In 1940 Minister of Agriculture José G. Parres complained about the “deficient background of the majority of our peasant masses, especially those in Indian communities and a considerable number of ejidos”, and announced that the SAF would “transform” the “primitive technologies” of Mexico’s *campesinos*.⁴⁷ Although he was apparently popular with the local peasants, agronomist Salvador Ramírez A., the director of an experimentation station at Tuxpan, Veracruz, claimed that work there progressed slower than expected due to “the inefficiency of the people, and because the peasants of the region do not need to work”.⁴⁸ Some of his colleagues claimed that agronomist Waldo Soberón detested peasants, especially those of Indian descent.⁴⁹ Although Cárdenas opened the door for peasant-based agricultural science, the vast majority of the Mexican research community was not prepared, or did not want, to step through it.

Most agronomists were convinced that foreign “scientific” agriculture was superior to that of Mexico’s peasants. This belief was reflected in the SAF’s research and extension programs, which stressed empirical tests of imported high-yield plant varieties and agricultural practices advised by researchers from other countries. Except in a few cases, the agency did not study indigenous farming systems.⁵⁰ The success of Mexico’s cotton growers, who obtained yields that compared favorably with those of other nations by using varieties imported from the United States, reinforced the desire

to use foreign agricultural technologies.⁵¹ During the 1930s the SAF tried to convince the *campesinos* to abandon their traditional practice of intercropping corn and beans, taught them how to use pesticides, and promoted chemical fertilizers. The technical experts of the *Banco Nacional de Crédito Agrícola* (National Agricultural Credit Bank, hereafter BNCA) urged the farmers of the mountains of Puebla to replace their traditional planting sticks (*estacas*) with iron plows.⁵² Further, the SAF's main program to increase the yield of corn cultivators, the *campaña en pro del maíz*, involved convincing the *campesinos* to select their seed by using "scientific" criteria, rather than the traditional logic.⁵³

This attitude toward peasant farming was reflected in the government's and the agricultural science community's ambivalence about programs to make maize farming more productive. Many prominent intellectuals, as well as Parres, argued that Mexico should cease the unprofitable production of corn, and rather purchase foodstuffs abroad with revenues earned by exporting other crops.⁵⁴ Others, such as experts from the Ministry of Public Health, believed that the nutritional qualities of maize were inferior, and urged Mexico's peasants to plant "better" crops such as soybeans.⁵⁵ In 1937 the SAF ran a pilot program to teach the residents of the ejido "Villa Reyes" in San Luis Potosí to plant and consume wheat instead of maize.⁵⁶ Further, many of the SAF's programs, even during a corn shortage in 1938 and 1939, were attempts to convince farmers to plant more remunerative crops, such as oilseeds, in place of maize.⁵⁷

The agronomists and the government tried to impose "scientific" agriculture on the peasantry. In 1936 agronomist Emilio López Zamora resorted to coercion to force wheat growers in the Pabellón, Aguascalientes irrigation district to use chemical fertilizers, and in 1937 he extended the requirement to those cultivating chile, grapes, and fruit trees.⁵⁸ During the "corn crisis" some *campesinos* were threatened with denial of irrigation permits or loans if they refused to adopt the practices of the *campaña en pro del maíz*, the BNCA considered using credit to "force" the "indispensable evolution of agricultural technique", the state of Jalisco ordered all farmers to select and disinfect their seed, and the dominant faction of the *Sociedad Agronómica Mexicana* (Mexican Agronomic Society) urged the *Banco Ejidal* to grant credits in kind, such as chemical fertilizers and certified seed, to land reform beneficiaries.⁵⁹ In 1937 the SAF's Tlalpenantla Experimentation Station worked to replace the "antiquated methods of the *ejidatarios*" with "modern ones", and in 1940 its technical personnel "controlled" the agricultural activities in neighboring ejidos.⁶⁰

What impact did these ideas and policies have on the agronomists' relationship with peasant farmers? Their contributions to the land reform process undoubtedly built some support for the profession among the peasantry. In some cases they had a good relationship with the farmers that they served as technical advisors, or at least the government claimed that this was the case.⁶¹ Peasants often asked the state for help with their agricultural problems, and in some cases begged for assistance to address

pest and disease control crises.⁶² During the 1938 “corn crisis” many *campesinos* and *ejidatarios* supported Cárdenas’ call to produce more.⁶³

However, in many instances the agronomists and the SAF did not have a good relationship with the cultivators they served. The former’s role in the land reform alienated many private farmers, as well as, of course, right wing groups, while their subsequent involvement in managing the ejidos, as well as other “political” activities, did the same to some of the beneficiaries.⁶⁴ In the most extreme case, Minister of Agriculture Saturnino Cedillo’s appointment of an old *agrarista* crony as the SAF’s General Agent in Chihuahua outraged many peasant communities, and led to a conflict between the governor and the agency.⁶⁵ On various occasions the government’s ineffective programs, its failure to live up to promises, and the arbitrary actions of its technical experts, also alienated farmers. For example, while complaining about the SAF’s failure to contain the spread of *chamusco* disease, the head of the *Union General de Ejidatarios Productores de Plátano en Tabasco* (General Union of Ejidal Banana Producers of Tabasco), claimed that “the personnel in charge of the campaign have done absolutely nothing” except pass their time in the bars of Villahermosa.⁶⁶

One *hacendado* protected his holdings by claiming that his estate was an “experimentation station”, which angered local peasants, and one of the government’s in La Bartolilla, Michoacán closed when the farmers of the district petitioned for and were granted its lands.⁶⁷ Many agronomists that worked for the government complained about the peasants’ resistance to their programs, lack of “trust”, or unwillingness to accept their advice.⁶⁸ Although a “scientifically valid” assessment (such as a public opinion poll) of Mexican farmers’ relations with the government’s technical experts during the 1930s is not possible, many of the former did not respect the latter’s abilities as scientists and advisors.

By the last years of the Cárdenas administration, some agronomists and SAF officials recognized the difficulties in a peasant-based approach to the modernization of agriculture, as well as in making temporal farming more productive. In 1939, to increase agricultural production in response to the outbreak of World War II, the CNI wanted to work with the farmers whose lands had been expropriated in the Yaqui Valley of Sonora and the Fuerte Valley of Sinaloa.⁶⁹ Despite a few success, the majority of the agronomists agreed that *cardenista* agricultural science had failed.⁷⁰ Some proposed a new, “depoliticized” approach to research and extension emphasizing increased productivity, rather than social justice.⁷¹ Others urged the government to focus on improving agriculture in the irrigation districts.⁷² During the 1940s the agronomists continued to decry the “extremely rudimentary” methods of peasant farmers, and to accuse them of failing to cooperate with government programs, and many claimed that “disciplining the *ejidatarios*”, putting technical experts in a position “analogous to the old *hacendados*”, and other coercive measures were the only way to modernize peasant agriculture.⁷³

CONCLUSIONS

In February 1941, while commenting on the Rockefeller Foundation's decision to send a team of scientists to Mexico to modernize its agriculture, University of California geographer Carl O. Sauer wrote:

A good aggressive bunch of American agronomists and plant breeders could ruin the native resources for good and all by pushing the American commercial stocks. The little agricultural work that has been done by experimentation stations here so far has been making that very mistake, by introducing U.S. forms instead of working on the selection of ecologically adapted native varieties. The possibilities of disastrous destruction of local genes are great unless *the right people take hold of such work* (my emphasis).⁷⁴

During the 1930s the Mexican agronomists were "distinctly not" "farm boys", and were not the "right people" for the task of improving indigenous agricultural systems.⁷⁵ To again paraphrase Sauer, the *agronomos* did not "have the life-time of learning that native practices represent real solutions of local problems", and were, in many ways, "alien to a strange situation".⁷⁶ By the end of the pro-peasant Cárdenas administration, the SAF and some Mexican agronomists wanted the *campesinos* to plant other crops in place of corn, to "separate policies of increasing productivity from those of alleviating poverty and rural development", and to concentrate their efforts on areas of potential high productivity, all strategies that two critics of Salinas' reforms have attributed to the pernicious influence of the World Bank.⁷⁷

Whatever Salinas' actual intentions regarding the land reform sector, there are sound cultural, scientific, political, and even economic rationales for preserving at least some small scale peasant corn production in Mexico. Further, some *ejidal* lands are not suitable for the production of other crops.⁷⁸ Many Mexican agricultural policy makers now reject "top-down" approaches to "solving" the peasants' problems, and believe that this must be done on the *campesinos*' own initiative. Casio Luselli and Gustavo Gordillo de Anda want to involve small farmers in the agricultural research process.⁷⁹ Pointing to the environmental problems caused by over-reliance on the "Green Revolution" model of agriculture, several experts advocate more research on ecologically sound peasant farming practices.⁸⁰ Estela Cervantes Reyes has urged the government to develop effective extension programs to ensure that the peasant sector will benefit from the new agricultural technologies that will be introduced in Mexico as a result of Salinas' "neo-liberalism".⁸¹ How can these objectives be attained? Most importantly, the government must adopt decisive measures to save the peasant corn grower. For example, the spread of new technologies could be monitored closely to ensure that they do not displace more environmentally sound peasant practices, at least in some regions. Further, the government should not react to the productivity gains that may occur as a result of the introduction of new technologies by again all but

abandoning the provision of technical support for peasant farmers. Fortunately, researchers at several institutions are now studying traditional agricultural practices, and the ENA is training specialists in “agroecology” who will attempt to improve them by introducing “appropriate technologies”.⁸² Although I have not had the opportunity to evaluate these programs in detail, some continue to claim that Mexico’s agricultural specialists have problems working with the *campesinos*, and others have pointed to the persistence of a government bias against peasant agriculture.⁸³

The lessons of “before” and “during” the Green Revolution indicate that a new type of *agrónomo* is needed. To attain the goals of making communication between the peasant farmer and the technical expert more effective, and of involving the *ejidatario* in the process of agricultural modernization, the Salinas administration could borrow an idea from the years “Before the Green Revolution” and train a core of researchers and extension agents from peasant backgrounds who would be given financial assistance in exchange for an obligation to work with the *campesinos* of their home districts for several years.⁸⁴ Ideally, and in keeping with the government’s stated commitment to providing more support for higher agricultural education and research, a new college could be established in a rural area, unlike the ENA, which is so close to the bright lights of Mexico City, to train the new *agrónomos*.⁸⁵

I do not believe that individuals from non-peasant backgrounds are incapable of working closely with *campesinos*, or of appreciating the logic of their farming practices, but a new corps of technical experts, trained in “agroecology”, familiar with the social, economic, and environmental conditions of the small farmer, and tied to life in the countryside by background and by obligation, could not only develop new “appropriate” technologies for peasant farmers, but also become a lobbying group, firmly committed to advancing and defending the *campesinos*’ interests, and hopefully ensure that they received at least some support from the government.⁸⁶ I also do not imply that the Mexican agricultural research community should be completely transformed, or that the government’s programs should only target peasant farmers. Such recommendations are obviously impractical, and would attack powerful interests.⁸⁷ Ideally, the new *agrónomos* would be an independent group of researchers with their own institutional setting, so as not to be put in a competitive situation with scientists that work on the improvement of large scale commercial agriculture.⁸⁸ If the peasant sector is ignored by the government’s technical experts, or bypassed by a second “Green Revolution”, this will perpetuate their impoverishment, and stimulate further rural to urban migration that will be difficult to assimilate into the urban economy, even with the projected industrial growth that NAFTA might foster, and thus help to defeat the intentions of Salinas’ reforms.

FOOTNOTES

¹ "Mexico's Reforms Transform Agrarian Sector", *Christian Science Monitor*, 12 november 1992. Rosario Robles and Julio Moguel, "Agricultura y proyecto neo-liberal", *El Cotidiano* 34, (March-April 1990): 3.

² For the social and economic impact of the Green Revolution in Mexico see Cynthia Hewitt de Alcántara, *Modernizing Mexican Agriculture: Socioeconomic Implications of Technological Change 1940-1970*, (Geneva: United Nations Research Institute for social Development, 19786). Donald K. Freebairn, "The Dichotomy of Prosperity and Poverty in Mexican Agriculture", *Land Economics* 45, 1 (February 1969): 31-42.

³ According to economist Keith Griffin, peasant farmers are only able to benefit from government action, such as agricultural research and extension programs, when the state is biased in their favor. See Michael W. Foley, "Agricultural Policy and Politics: Theory and Practice", *Latin American Research Review* 24, 1 (Winter 1989): 244.

⁴ For Salinas and the ejido see Foley. "Agenda for Mobilization: The Agrarian Question and Popular Mobilization in Contemporary Mexico", *Latin American Research Review* 26, 2 (Spring 1991): 61. Wayne A. Cornelius, "The Scare Stories Don't Wash", *New York Times*, 28 February 1992. For deals with agribusiness see "Financial Times of London, 24 June 1992. "Mexican Reform Sparks Farm Investment Interest", *Journal of Commerce*, 15 April 1992.

⁵ For examples see Estela Cervantes Reyes, "Producción de semillas: problema básico para la autosuficiencia", *El Cotidiano* 34 (March-April 1990): 27-33. Fernando E. Vega and Javier Trujillo Arriaga, "Biotecnología agrícola, espejo de la revolución verde", *Comercio Exterior* 39, 11 (November 1989): 947. For a contrary viewpoint that includes Mexico see Ifukhar Ahmed, "Advanced Agricultural Biotechnologies, Some Empirical Findings on their Social Impact", *International Labor Review* 128, 5 (1989): 553-570.

⁶ For Example, José Luis Calva claims that the NAFTA would have a "devastating effect" on peasant corn growers, see "Trade Deal with the United States Puts Many Mexican Farmers at Risk", *Christian Science Monitor*, 4 November 1992. See also Luis Hernández, "Las convulsiones rurales", *El Cotidiano* 34, (March-April 1990): 15. Steven E. Sanderson, "Mexican Public Sector Food Policy under Agricultural Trade Liberalization", *Policy Studies Journal* 20, 3 (1992): 431-446. Robles and Moguel, "Agricultura", p. 12. Kirsten Appendini, "Los campesinos maiceros frente a la política de abasto: una contradicción permanente", *Comercio Exterior* 41, 10 (October 1991): 984.

⁷ Marilyn Gates, "Codifying Marginality: The Evolution of Mexican Agricultural Policy and its Impact on the Peasantry", *Journal of Latin American Studies* 20, 2 (November 1988): 303-311.

⁸ Foley, "Agricultural", p. 246.

⁹ Reed Hertford, *Sources of Change in Mexican Agricultural Production, 1940-1965*, (Washington, D.C.: Economic Research Service, United States Department of Agriculture, 1971), pp. 2-9. For down playing the importance of the OEE's new varieties see Blanca Torres, *Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952, #21, Hacia la utopía industrial*, (México, D.F.: El Colegio de México, 1984), pp. 75-82.

¹⁰ For an example see Hewitt de Alcántara, *Modernizing*. For a recent version of these arguments see Mercedes A. Jiménez Velázquez, "La Fundación Rockefeller y la investigación agrícola en América Latina", *Comercio Exterior* 40, 10 (October 1990): 968-975.

¹¹ For a recent work that focuses on pesticides in Mexico see Angus Wright, *The Death of Ramón González, the Modern Agricultural Dilemma*, (Austin: University of Texas Press, 1991).

¹² For examples see Hewitt de Alcántara, *Modernizing*, p. 20; Bruce H. Jennings, *Foundations of International Agricultural Research, Science and Politics in Mexican Agriculture*, (Boulder, Colorado: Westview Press, 1988).

¹³ This issue, and the others discussed in Luis and the next section, are examined in more detail in Joseph Cotter, "Before the Green Revolution: Agricultural Science Policy in Mexico 1990-1949", (unpublished PhD dissertation, University of California, Santa Barbara, 1993). For the Foundation's interest see "The Rockefeller Foundation, Confidential Monthly Report No. 96, for the information of the Trustees", 1 October 1947. Rockefeller Foundation Archives [hereafter RFA]. Record Group 1.2. Series 323. Box 23. Folder 155. Rockefeller Archive Center. North Tarrytown, New York. [hereafter RAC]. For an example of a program see "Demostraciones de trebol hubam-1948", (no date). RFA. Record Group 6.13. Series 1.1 Box 43. Folder 486. RAC.



¹⁴ For the founding of *Guanos y Fertilizantes de México* see "Facilidades para que el labriego estime el abono de las tierras", *El Universal*, 19 July 1944. For the government's faith in chemical fertilizers see "Respuestas al cuestionario sobre agricultura formulado por el Señor Jack Corbett", 20 October 1947. Miguel Alemán papers. [hereafter Alemán papers]. Expediente 161.1/9. Archivo General de la Nación. México, D. F. [hereafter AGN]. For promoting fertilizers see *La resurrección de la tierra*, Cuaderno de Cultura Popular #8, (México, D. F.: Secretaría de Educación Pública, no date).

¹⁵ For the government's lack of interest in the program see J. George Harrar to Nazario Ortiz Garza, 14 November 1949, and others. RFA. Record Group 6.13. Series 1.1 Box 37. folder 412. RAC. "Report of J. G. H. to the NS Division and to the Advisory Committee on Agriculture", 30 September 1949-1 October 1950. RFA. Record Group 1.2. Series 323. Box 10. Folder 61. RAC. In 1949, when advocate of organic farming J.I. Rodale came to Mexico, the SAF refused to see him, and instead referred him to Harrar, the director of the OEE, see Rodale to Agriculture Department, Government of Mexico, 27 December 1949; Salvador Sánchez Colín to Harrar, 18 January 1959. RFA. Record Group 6.13 Series 1.1. Box 15. Folder 170. RAC.

¹⁶ For Examples of the latter see William C. Cobb, "Interview with Edwin J. Wellhausen", Mexico City, beginning June 28, 1966, pp. 46-48, 66. RFA. Record Group 13. RAC Erlif V. Miller, John B. Pittner, Ricardo Villa Jr., and Carlos Romo G., "Population Density of Unirrigated Maize and Its Influence upon Fertilizer Efficiency in Central Mexico", (no date). RFA. Record Group 6.13. Series 1.1 Box 46. Folder 531.

¹⁷ For a discussion of the IIA and the OEE see Jennings, *Foundations*, pp. 68-72.

¹⁸ See Cobb, "Interview", pp. 172-173. In 1952 this factor enabled the OEE to prevail when some of the *Agrónomos* attempted to derailed the program. See "Report of E.C. Stakman on Mexico", 16 April to 14 May 1954. RFA. Record Group 1.2. Series 323. Box 10. Folder 60. RAC.

¹⁹ For example see "Corn Demonstrations 1948", (no date). RFA. Record Group 6.13. Series 1.1 Box 43. Folder 486. RAC. For peasant farmer interest in hybrid corn see Francisco Mejía and others to Alemán, 24 April 1949. Alemán papers. Expediente 565.4/97. AGN. Comisión Ejidal of Mamaleón, Tamaulipas to Alemán, 20 December 1948. Alemán papers. Expedient 506.1/50/ AGN.

²⁰ For examples see Salvador Gómez Gómez to Harrar, 3 November 1947. RFA. Record Group 6.13. Series 1.1. Box 54. Folder 621. RAC José Ch. Ramírez to Alemán, 9 October 1949. Alemán papers. Expediente 506.1/20. AGN. Benjamín Ortega Cantero to Ortiz Garza: "Informe de labores de multiplicación de las variedades mejoradas de trigo, zona norte", 16 July 1948. RFA. Record Group 6.13. Series 1.1 Box 11. Folder 132. RAC.

²¹ For the Plan Puebla see Jennings, *Foundations*, pp. 146-150. David L. Clawson and Don R. Hoy, "Nealcitán, México: A Peasant Community that Rejected the Green Revolution", *American Journal of Economics and Sociology* 38, 4 (October 1979): 371-387. For a different interpretation for its failure see David Barkin and Billie R. DeWalt, "Sorghum and the Mexican Food Crisis", *Latin American Research Review* 23, 3 (Summer 1988): 48. In 1970 senior *agronomo* Edmundo Flores pointed to shortcomings in extension programs, rather than the nature of seeds themselves, to explain the failure of the Green Revolution to reach the peasantry. See *Vieja revolución, nuevos problemas*, (México, D.F.: Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1970), pp. 79-83.

²² For an example, which calls the Rockefeller Foundation a "seditious altruistic agency", see "Memorandum relacionado con la enseñanza agrícola en México", (no date), in *Enseñanza Agrícola Superior*, La Biblioteca del Colegio de Michoacán #145-143. [hereafter BCM]. Zamora, Michoacán. See also Vicente Lombardo Toledano, "La tarea de los técnicos en el desarrollo de México", in *idem., La ciencia y la educación técnica*, (México, D.F.: Instituto Politécnico Nacional, 1984), p. 88. Jerjes Aguirre Avellaneda, *La política ejidal en México*, (México, D.F.: Instituto Mexicano de Sociología, 1976), pp. 108-109.

²³ For the Foundation's opinion see Cobb, "Interview with Kenneth Wernimont", New York City, March and May 1967. RFA. Record Group 13. RAC. "Report", p. 11 Pauline C. Madow, "Reminiscences of Elvin C. Stakman", Interview, New York City, 29 May 1970, pp. 1009, 1068, 1104. RFA Record Group 13. RAC.

²⁴ The quote is from eyley N. Simpson, *The Ejido: Mexico's Way Out* (Chapel Hill: University of North Carolina PPress, 1937), pp. 579-580. For examples of recent works see Alvaro Echeverría Zuno, *Problema alimentario y cuestión rural*, (México, D.F.: Editorial Nuevo Imagen, 1984), pp. 268-269. Gates, "Codifying", p. 303. Alan Riding, *Distant Neighbors: A Portrait of the Mexicans*, (New York: Vantage Books, 1984), pp. 275-276.

²⁵ For example see Hewitt de Alcántara, *Modernizing*, p. 19.

²⁶ For an example of the Alemán administration's opinion of the abilities of peasant farmers see Salvador Sánchez Colín, "La cooperación de los agricultores", *El Universal*, 21 November 1946.

²⁷ Pascual Gutiérrez Roldán, "Los agrónomos y la Secretaría de Agricultura", *Agronomía* 1, 4 (January 1932): 6-9. Miguel García Cruz, "Tendencias de la enseñanza agrícola superior", (no date), in Enseñanza. Flores, *Historias de Edmundo Flores, autobiografía 1919-1950*, (México, D.F.: Martín Casillas Editores, 1983), p. 98.

²⁸ Armando esquivel, "Consideraciones que se hacen acerca de las reformas que se solicitan respeto del presupuesto de egresos para el próximo año de 1937", in ENA, BCM #162-2. Similarly, a 1935 government study of secondary agricultural schools claimed that their curriculum was not appropriate for the peasants needs, see "Función de las Escuelas Dependientes del Departmaneto de Enseñanza Agrícola y Normal Rural", (no date). Lázaro Cárdenas del Río papers. [hereafter Cárdenas papers] Expediente 534/62. AGN. Agronomist Edmundo Flores, who later earned a PhD in the United States, claims that most of the classes at the ENA were poor while he attended the school during the late 1930s. See *Historias*, p. 138. For the struggle to reform the curriculum see Ramón Fernández y Fernández, *Chapingo hace 50 años*, (Chapingo: ENA, Colegio de Postgraduados, 1976).

²⁹ For an example see Paul C. Mangelsdorf, "Report on a Trip to Mexico for the Rockefeller Foundation", February-March 1946, p. 7 RFA. Record Group 1.2 Series 323. Box 10 Folder 61. RCA.

³⁰ According to some *agrónomos*, this program was disrupted by the director of the ENA, agronomist Waldo Soberón, who despised peasants, and especially those of Indian extraction. See Miguel G. Stoupignan, "El Artículo 3o: letra muerta en Chapingo", 10 January 1940, in ENA. This was also the opinion of some contemporary observers, and of some *agrónomos*. For the former see Guillermo Rodríguez G., "Estudio formulado en la Oficina de Geografía Económica Agrícola y sometida a la consideración del C. Presidente de la República", 2 May 1938. Cárdenas papers. Expediente 437.1/556. AGN. Comité Ejecutivo, Sociedad Agronómica Mexicana to the agronomist and workers of the SAF, 12 January 1939. Box 190. Document 303. Archivo de Ramón Fernández y Fernández. [hereafter ARFF]. Zamora, Michoacán. For the latter see Manuel Mesa A., "La política agrícola", *Futuro*, December 1940, p. 15. For the backgrounds of the agronomists, see Marte R. Gómez, *Biografías de agrónomos*, (Chapingo: ENA, Colegio de Postgraduados, 1976). Cobb, "Interview... Wermimont", p. 9.

³¹ For examples see *ibid.*, Gómez.

³² For examples see Eustacio L. Contreras, "Que es un agrónomo?" *Agros* 1, 2 (July 1923): 6-9. Carlos Terrazas Moro, "Agrónomos y hacendados", *Agros*, 1, 1 (June 1923): 2. "Organización actual del Servicio de Agrónomos Regionales", 20 March 1924. Gonzalo Robles Papers. Box 10. Folder 93. AGN.

³³ Armando Martínez Aguilar, "Informe de Zona de Ciudad Guzmán, Jalisco rendido al Banco Nacional de Crédito Agrícola", 10 July 1933, p. 8 Box 113. Document 6. ARFF. See also Comisión Nacional de Irrigación (CNI), *Estudio agroológico de la Cienega de Chapala, proyecto de Los Corrales, Michoacán-Jalisco*, v. 2, (México, D. F.: CNI, 1932), p. 131.

³⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Presupuesto general de egresos de la Federación para el año de...* (years 1927-1939), (México, D.F.: SHCP).

³⁵ For example see SAF, *Memoria de trabajos de las Direcciones de Agricultura y Ganadería dependiente de la SAF durante el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas*, (México, D. F.: Departamento Autónomo de Publicaciones y Propaganda [hereafter DAPP], 1940), pp. 23-24.

³⁶ For the 1920s see Arcadio Sánchez, "Agrónomos y hacendados", *Agros* 1, 4 (September 1923): 8, 40. Juan de Dios Bojorquez, "Momento decisivo para el gremio agronómico", 1 December 1922, in *agrónomos*, BCM 6168-40. For the 1930s see Frente Revolucionario de Agrónomos Mexicanos, *Programa de Acción para la Sociedad Agronómica Mexicana, 1939-1940 (una contribución inicial para la elaboración del Segundo Plan Sexenal)*, (México, D.F.: Gráficos, S.A.: 1938), pp. 9-10, 40-42. "Métodos de cultivo", *Germinal*, 28 October 1938. Roberto E. Palacios to Lázaro Cárdenas, 3 May 1937. Cárdenas papers. Expediente 506.15/1. AGN. He accused his colleagues of *empleomanía*. In fact, the expansion of the SAF's experimentation stations did provide more jobs, even though some of them did no research. See "Trabajos desarrollados por los Campos de Fomento Agrícola e Industrial del año de 1935 a mayo de 1940", (cuadro), in *ibid.*, SAF.

³⁷ For example see SAF, *Programa de labores de la SAF, 1940*, (México, D.F.: 1940), p. 39.

³⁸ For examples see "Plantas de durazno se distribuyen a los Coras de Nayarit", *El Popular*, 2 March 1939. "El progreso en los Campos Agrícolas", *El Nacional*, 5 March 1938. SAF, *Memoria de la SAF de 1o. de septiembre de 1939 a 31 de agosto de 1940*, (México, D.F.: DAPP, 1940), pp. 95-99. For preferential

attention see "Weekly Report Pink Bollworm and Thurberia Weevil Control", 16 May 1938. Reord Group 7. Box 1399. National Archives Records Annex. Suitland, Maryland.

³⁶ For nutrition see SAF, *Memoria de trabajos*, pp. 15-116, 448. For natural resources see Guillermo Gándara, "Principales pastos silvestres del Valle de México y sus cuencas adyacentes", *Agricultura* 2, 13 (July-August 1939): 14-21. for pest control see José Figueroa, "Editorial: discurso pronunciado en la inauguración del Instituto Biotécnico en San Jacinto", *Agricultura*, 2, 11 (March-April 1939): 1-6. for Contemporary advocates in Mexico and its Implications for Agricultural Relations with the United States", p. 339; adn Antonio Turrent Fernández, "Research and Technology for Mexico's Small Farmers", pp. 306-7, in Bruce F. Johnston, Luselli, Celso Cartas Conteras and Roger D. Norton eds., *U.S.-Mexico Relations, Agriculture and Rural Development*, (Stanford: Stanford University Press, 1987).

⁴⁰ For examples see "Plan de Acción Agrícola", *El Nacional*, 22 June 1938. El Comité de Propaganda, Partido de Acción Revolucionaria to Compañeros Agrónomos de la República, 22 October 1938. Box 180. Document 310. ARFF.

⁴¹ Gándara, "Desarrollo del cultivo del maíz en México", *Agricultura* 1, 3 (November-December 1937): 11. Marco Antonio Durán, "Al margen de la agrobiología", *Agricultura* 1, 8 (September-October 1938): 12. Praxedis de la Peña, "La ciencia química como auxiliar en la técnica agrícola", *El Siglo de Torreón*, 12 November 1939.

⁴² Gabriel Itie, "Estaciones agrícolas experimentales", *Chapingo* 1, 2 (September 1935): 22.

⁴³ José R. Rosso, *El alfafero Mexicano, el manual de los colonos campesinos*, (México, D.F.: CNI, Departamento de Publicidad y Propaganda, 1936), p. 11. Quintín Ochoa, "Enfermedades causantes de la pérdida de cosechas de papa en el Distrito de Jiménez, Chih.", *Agricultura* 2, 11 (March-April 1939): 35-37.

⁴⁴ "Al comenzar", *La Tierra* 1, 1 (April 1938): 3.

⁴⁵ For right wing groups see Luis Medina, *Historia de la Revolución Mexicana, #18, 1940-1952, del cardenismo al avilacamachismo*, (México, D.F.: El Colegio de México, 1978), pp. 27-29. For the research community see Comisión Intersectorial de Estudios, "Informe que rinde sobre la gira Acapulco, Gro., Salina Cárdenas papers. Expediente 506.1/40. AGN. "Intensa labor con objeto de mejorar el cultivo del maíz", *El Popular*, 7 July 1938. Antonio Rivas Tagle, "Las causas y los efectos, la fertilidad de las tierras", *Excelsior*, 10 July 1938. For the SAF see *Memoria de trabajos*, p. 12.

⁴⁶ Pandurang Khankhoje, "Métodos de cultivo", in Consejo Nacional de Agricultura [hereafter CNA], *Memoria de la Primera Convención Nacional de Productores de Naranja*, (México, D.F.: CNA, 1936), pp. 16-17. L. Martínez, *Algunas sugerencias para el cultivo y beneficio del cacaoero en Tabasco*, (Tabasco: Tip. La Nacional, 1936), pp. 2-7. "Minucioso estudio acerca del cultivo de la patata", *El Nacional*, 28 March 1938. Marcelo G. Aramburu, "Estudio de la industrialización de la piña", July 1940. Gonzalo Robles papers. Box 7. Folder 77. AGN. Roberto Muñoz, *El arroz, monografía*, (México, D.F.: DAPP, 1939), p. 27. Fernández y Fernández, *El autoabastecimiento nacional de copra*, (México, D.F.: Banco Nacional de Crédito Agrícola, 1940), pp. 3-5.

⁴⁷ José G. Parres, "Nueva orientación que se propone para la SAF", (no date), pp. 18-19, 46, in *Política Agrícola*, BCM #179-53.

⁴⁸ Salvador Ramírez A. to Parrez (sic), 1 December 1938. Cárdenas papers. Expediente 506.1/29. AGN.

⁴⁹ García Cruz, "El problema legendario de la ENA" (no date, in Enseñanza).

⁵⁰ For examples see SAF *Memoria de trabajos*; Mesa A., "La agricultura (estudio para el Plan Sexenal)", 12 January 1939, p. 47. Box 153. Document 38. ARFF.

⁵¹ For example see "Se inició la convención algodonera", *El Nacional*, 31 October 1935. In 1939 the government forced all cotton growers in the irrigation districts of northern Mexico to use a single variety of U.S. cotton. See "Se regulariza la calidad de algodones en México", *El Nacional*, 4 March 1939.

⁵² For intercropping corn and beans see Carlos Torres Cordera, "Frijol: síntesis económico-estadística", 1937. Box 90. Document 197. ARFF. For pest control see SAF, *Memoria* (1939-1940), p. 95. For chemical fertilizers see SAF, *Memoria de la SAF del 1o. de septiembre de 1938 al 31 de agosto de 1939*, (México, D.F.: DAPP, 1939), p. 84. The *Liga de Agrónomos Socialistas* wanted the Mexican government to manufacture chemical fertilizers, and the Secretary of National Economy claimed that the lack of them was one of the causes of the agricultural shortages of the late 1930s. See "Una revisión a nuestra política económica", (no date). Box 180. Document 356. ARFF. *Carta Seminal*, 24 September 1938, p. 24. For iron plows see BNCA, *Informe que rinde el Consejo de Administración a la Asamblea de Accionistas sobre actividades desarrolladas en el ejercicio de 1939*, (México, D.F.: 1940), p. 41.

⁵³ These methods were first promoted during the late 1920s, but were not modified after 1934. For the

original see Antonio Rivas Tagle, *El cultivo racional del maíz*. (México, D.F.: Talleres Gráficos de la SAF, 1929). For the 1930s see SAF, Instituto Biotécnico, *Campaña Pro Maíz, el primer paso*. (México, D.F.: DAPP, 1939). "Los cultivos del maíz en la República", *El Nacional*, 16 March 1938.

⁵⁴ For the former see "La esclavitud del maíz", *El Universal Gráfico*, 7 February 1936. "El maíz no es un alimento completo", *El Nacional*, 24 June 1936. "El maíz debe ser desechado como índice económico", *Novedades*, 11 March 1940. For Pares see Miguel Quintana A., "El emplazamiento de la producción de cereales", *El Nacional*, 16 February 1939.

⁵⁵ "Campos experimentales para el cultivo de la soya", *El Universal*, 21 August 1940.

⁵⁶ "Trigo en vez de maíz en la alimentación", *El Nacional*, 15 May 1937.

⁵⁷ For an example see "128,052 árboles de frutas varias se han regalado en este año", *La Prensa*, 8 July 1938.

⁵⁸ Emilio López Zamora, "Plantaciones sin precedente en la historia de México", *Revista Agrícola*, (June 1937): 10-11.

⁵⁹ "Protección a agricultores y campesinos", *El Nacional*, 3 March 1938. SAF, *Memoria de trabajos*, pp. 13-14. BNCA, *Informe que rinde el Consejo de Administración a la Asamblea de Accionistas sobre actividades desarrolladas en el ejercicio de 1938*, (México, D.F.: 1939), p. 20. Frente Revolucionario de Agrónomos Mexicanos, *Programa*, pp. 38-39.

⁶⁰ DAF, *Memoria de la SAF del 10 de septiembre de 1936 al 31 de agosto de 1937*, (México, D.F.: DAPP, 1937), p. 95. *idem.*, *Memoria de trabajos*, p. 39.

⁶¹ For hard evidence see Miguel Aguilar G. to Cárdenas, 31 July 1939. Cárdenas papers. Expediente 702.1/84. Ramírez A., "Memorandum", 16 February 1939, and others. Cárdenas papers. Expediente 506.1/29. J. Jesús Ramírez and others to Cárdenas, 18 April 1940. Cárdenas papers. Expediente 506.1/103. AGN. For government claims see SAF, *Memoria de trabajos*, pp. 22-23. "Campo modelo de fomento agrícola e industrial", *El Universal*, 8 November 1940. SAF, *Memoria* (1936-1937), pp. 104-105.

⁶² For the former see Liga de Agrónomos Socialistas, "Acta de la Sesión del Comité Ejecutivo", 18 January 1940, p. 6. Box 85. Document 665. ARFF. For an example of the latter see Ramón F. Iturbe to Cárdenas, 20 July 1939. Cárdenas papers. Expediente 506.17/13. AGN.

⁶³ "Manifestación de propaganda al cultivo del maíz", *El Universal*, 9. March 1938. Epigmenio Cortez to Cárdenas, 19 May 1938, and others. Cárdenas papers. Expediente 437.1/556. AGN.

⁶⁴ For private farmers see Daniel Moreno Sánchez to Official Mayor, Departamento de Agricultura y Ganadería, Jalisco, 21 October 1939. Box AG-27bis-I. Archivo Histórico de Jalisco. [hereafter AHJ]. Guadalajara, Jalisco. For the peasants see Pares to Lázaro Martínez Soto, 5 October 1938. Cárdenas papers. Expediente 703.4/324. Alfonso M. Grajales gómez to Cárdenas, 11 April 1939. Cárdenas papers. Expediente 703.4/371. Juana Hernández G. to Cárdenas, 27 February 1939. Cárdenas papers. Expediente 606.3/101. AGN. Fernández y Fernández, "La situación actual de los agrónomos", (no date), in *Agrónomos*, BCM #168-40.

⁶⁵ See Rodrigo M. Quevedo to Cárdenas, 12 January 1936, and others. Cárdenas papers. Expediente 702.1/84. IGN.

⁶⁶ For the former see "El gobierno debe proteger la producción nacional del trigo", *Jalisco Rural* 19,2 (May 1939): 21. For the second see Carlos Flores Touilla to Cárdenas, 6 May 1940, and others. Cárdenas papers. Expediente 506.1/28. AGN. Manuel Santuario, "Memoria de la Primera Convención Nacional de Productores de Oleaginosas", (México, D.F.: CNA, 1939, pp. 107-10. For the latter see Simon Aneda Ramón and Diego Zapata to Cárdenas, 30 June 1938. Cárdenas papers. Expediente 706.2/642. AGN. Ramón Casillas González to Jefe del Departamento de Agricultura y Ganadería, Jalisco, 14 September 1939. Caja AG-27bis-I. AHJ. for the quote see Bruno Jiménez to Cárdenas, 25 February 1939. Cárdenas papers. Expediente 506.17/22. AGN.

⁶⁷ For the bogus experimentation station see Simón Gutiérrez to Cárdenas, 15 May 1939. Manuel Avila Camacho papers. [hereafter Avila Camacho papers]. Expediente 485.1-10. AGN. for La Bartolilla see SAF, *Memoria de trabajos*, p. 40.

⁶⁸ For examples see Secretaría de Economía Nacional, *El café: aspectos económicos de su producción y distribución en México y en el extranjero*, (México, D.F.: 1933), p. 107; Joaquín de Zayas, "Cultivo de Papa", p. 81; Leopoldo de la Barreda, "Cuarentenas (vigentes y aconsables)", p. 139, in CNA, *memoria de la Primera Convención Nacional de Productores de Papa*, (México, D.F.: CNA, 1939); Enrique de la Torre to Jefe del Departamento de Agricultura y Ganadería, Jalisco, 3 October 1939. Box AG-27bis-I. AHJ. Santuario, "Agricultura y crédito rural", *Agricultura* 2, 2 (March-April 1939): 97.

⁶⁹ For the CNI see "Sugestiones adicionales de la CNI en relación con la incrementación de la

producción”, 21 September 1939; for the SAF see “En las colonias existentes”, September 1939. Cárdenas papers. Expediente 564.1/2016. AGN.

⁷⁰ For a successful program see J. Barnard Gibbs, “September Deciduous Fruit Report: Mexico”, 3 October 1945. Record Group 166. Box 312. National Archives. Washington, D.C. For the Mexican research community see Fernández y Fernández, *Chapingo*, p. 135; Durán, *Apuntes de la agrobiología*, (México, D.F.: Instituto Mexicano de Estudios Agrícolas, 1940), p. 5; García Cruz, “El fracaso de la experimentación agrícola en México”, *El Popular*, 23 May 1939; Mesa A., “La agricultura”, p. 46; Palacios to Gobernador Constitucional de Chiapas, 10 March 1937. Cárdenas papers. Expediente 506.15/1. AGN.

⁷¹ For example see *ibid.*, Mesa A., p. 93. García Cruz, “Ley de Servicios Agrícolas Nacionales”, (no date). Box 142. Document 576. Fernández y Fernández, “La Ley de Secretarías del Estado y la Coordinación Agrícola”, (no date). Box 142. Document 564. ARFF.

⁷² For an example see Durán, *Apuntes*, p. 9.

⁷³ For the former José Antonio Zaldivar Flores, “Un plan de explotación racional para la Ciénega de Chapala”, unpublished thesis in agricultural engineering, specialist in rural economy, ENA, 1942, pp. 35, 39. José Lázcano Romero to Mauro Ruiz Ayala, 11 March 1942. Box 135. document 204. ARFRF. For the latter see fermin Luna, “La organización del ejido como base para el aumento de la producción agrícola nacional”, pp. 1-4; Jesús Valenzuela, “Los agrónomos y el problema agrario de México”, pp. 2-3, in S.A.M. Segundo Consejo Nacional Directivo, BCM #186-5. Ricardo G. de la Llave to J. Jesús González Gallo, 3 July 1941. Avila Camacho papers. Expediente 506.1/7. AGN.

⁷⁴ “Comments by Professor Carl O. Sauer, University of California, on Vice-President Wallace’s idea that the Foundation should work in Mexico in public health, nutrition, and agriculture”, 10 February 1941. RFA. Record Group 1.1. Series 323. Box 1. Folder 2. RAC.

⁷⁵ Sauer to Joseph Willits, 12 February 1945. RFA. Record Group 1.1. Series 323. Box 2. folder 9. RAC.

⁷⁶ Sauer to Willits, 21 March 1941. RFA. Record Group 1.2. Series 323. Box 10. Folder 63. RAC.

⁷⁷ Robles and Moguel, “Agricultura”, pp. 3, 10-12.

⁷⁸ For some of these arguments see “For Mexicans Growing Corn is a National Heritage”, *Los Angeles*, 17 February 1992. Barkin and DeWalt, “Sorghum”, p. 502. Turrent Fernández, “Research”, pp. 304-305. Hewitt de Alcantara, “La económica política del maíz en México”, *Comercio Exterior*, 40, 9 (September 1990): 845.

⁷⁹ Luselli, “The Way”, p. 338. Gustavo Gordillo de Anda, “La inserción de la comunidad rural en la sociedad global”, *Comercio Exterior* 40,9 (September 1990): 813. Foley, “Agenda”, pp. 61-62. This author applauds this development, see *idem.*, “Agricultural/70. For examples see Jaime de la Mora Gómez, “La banca de desarrollo en la modernización del campo”, *Comercio Exterior* 40, 10 (October 1990): 943-50.

⁸⁰ For an example problems see “Toxins Found in blood of Babies Stir Fears about Mexico’s Future”, *Manchester Herald*, 5 November 1992. For calls for “Appropriate technology” see Javier Trujillo Arriaga, “Desarrollo de una agricultura sustentable en México, el paradigma agroecológico”, *Comercio Exterior* 40, 10 (October 1990): 943-50.

⁸¹ Cervantes Reyes, “Producción”, pp. 32-33.

⁸² For examples see Trujillo Arriaga, “Desarrollo”, pp. 953-958. Turrent Fernández, “Research”, p. 318. Winder and Eade, “Agricultural”, p. 368.

⁸³ For example, in 1990 Vega and Trujillo Arriaga claimed that the study of traditional farming “has not received meaningful support in Mexico”, see “Biotecnología”, p. 952. See also *ibid.*, Trujillo Arriaga, pp. 953-8. Barkin and DeWalt, “Sorghum”, p. 45. Johnston, “Rural Development in the U.S., Mexico, Japan, and Taiwan”, in *idem.*, et al., *U.S.*, p. 51. *ibid.*, Turrent Fernández, pp. 301, 309. Foley, “Agricultural”, p. 236. Guillermo Knochenhauer, “La modernización del agro en México”, *Comercio Exterior* 40, 9 (September 1990): 832-5. For a more optimistic assessment see Alain DeJanvry and Ann Vandeman, “The Macrocontext of Rural Development: A Second View of the U.S. Experience”, in Johnston, et al., *U.S.*, pp. 83-109.

⁸⁴ For the government’s objectives see Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos [hereafter SARH], “Programa Nacional de Modernización del Campo, 1990-1994”, *Comercio Exterior* 40, 10 (October 1990): 994. Gordillo de Anda, “La inserción”, pp. 813-815. Cárdenas wanted to create a core of technical experts committed to the goal of the Revolution, such as bringing social justice and economic well being to the peasantry. See “Informe del General de División Lázaro Cárdenas, gobernador del Estado de Michoacán, ante la H XLIV Legislatura Local, correspondiente al ejercicio comprendido entre 1928-1932,

Morelia, Mich.," 16 September 1932, in *Palabras y documentos públicos de Lázaro Cárdenas, informes del gobierno y mensajes presidenciales de año nuevo*, Vol. 2, (México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 1978), p. 30. Labor leader Vicente Lombardo Toledano and the Ministry of Public Education also supported this notion, see "Discurso del Lic. Lombardo Toledano, pronunciado el día 21 de febrero, en el Consejo Extraordinario de la C.T.M.", (no date). Box 142. Document 550. ARFF. Jesús Díaz Barriga, "Inconvenientes de la supresión del Consejo Nacional de Educación Superior y de la Investigación Científica", 12 December 1938. Cárdenas papers. Expediente 534/100. AGN.

⁸⁵ For the government's commitment see *ibid.*, Gordillo de Anda, p. 812. *ibid.*, SARH, p. 1003. During the Cárdenas administration a few observers claimed that the ENA's proximity to Mexico City dampened its graduates' enthusiasm for working in rural areas. See Rodríguez G., "Estudio", p. 11. Rafael Dormantes to Manuel Avila Camacho, 16 December 1940. Avila Camacho papers. Expediente 151.3/25. AGN.

⁸⁶ Of agronomist Ezequiel M. Gracia, a Tlaxcalan of indigenous background, who "Dressed, ate, and lived like the humble peasants" he worked with, something he implied some of his colleagues had not done, Gómez wrote: "Never did I have as precise an image of the duty of the agronomist in Mexico..." See Gómez, *Biografías*, p. 265.

⁸⁷ For the contrary proposal see Barkin and De Walt, "Sorghum", pp. 47-49. Gustavo Esteva and James Austin claim that the *Sistema Alimentario Mexicano*, a previous attempt to assist the peasant farmer, was politically feasible because it did not "attack commercial agriculture, threaten the existing distribution of resources, or undermine the position of any well organized constituency", See Foley, "Agricultural", p. 246.

⁸⁸ Vega and Trujillo Arriaga warn that interest in "biotechnology" research will drive scientific institutions away from studying traditional farming systems. See "Biotecnología", p. 950.

como instrumento de justicia social y manipulación, no habrá de desaparecer por decreto. Y aun si sea incapaz de detener la transformación capitalista en el campo, tendrá profundas consecuencias como actor social y en el plano político.

2. PRODUCTORES DE MAÍZ EN MORELOS

TÉRMINOS DE REFERENCIA

La investigación se refiere a las condiciones de producción y desempeño de los diversos grupos de productores, diferenciados según la cuantía de tierra que poseen, que participaron en el Programa de Estímulos Regionales (PER) del Fideicomiso de Riesgo Compartido, en el estado de Morelos, durante el ciclo Primavera-Verano de 1992.¹³ Se trata de una muestra de 1,306 productores con 5,876 hectáreas. De este conjunto solamente 1240 sembraron. La información y su análisis se refiere al desempeño de éstos, como se observa en los cuadros y el texto adjunto.

La superficie agrícola en el estado de Morelos es de 180 mil hectáreas, de las que el maíz ocupa el primer lugar con 42 mil. En general la producción es poco eficaz, lo que se muestra por el modesto rendimiento medio que se alcanza de 1.9 toneladas por hectárea.

Según estudios del Centro de Investigación Forestal y Agropecuaria (CIFAP), existen en el estado 27,000 hectáreas de tierras clasificadas como “buenas” y “muy buenas” para el cultivo del maíz, atendiendo a la fertilidad y profundidad de los suelos, precipitación pluvial y su distribución, y por disponer de tecnología generada y validada por el CIFAP para las diversas provincias agronómicas. Con todo en dichas áreas el rendimiento es sólo de 2.2 toneladas por hectárea, aunque según el CIFAP podría obtener dos y tres veces más.

ESTRATIFICACIÓN DE PRODUCTORES. EL MINIFUNDISMO

De acuerdo a la cuantía de tierras disponibles y sus características, se eligió una estratificación en 4 categorías que corresponde a una homogeneidad razonable de cada una y heterogeneidad entre ellas en los aspectos que son relevantes para la investigación:

¹³ El P.E.R. promueve la mejora en producción y rendimientos del maíz a través de la aplicación de un paquete tecnológico acorde con las provincias agronómicas; asistencia técnica; y estímulos que apoyen el uso de insumos estratégicos, y cubran parte del costo de la asistencia técnica.

<i>ESTRATO</i>	<i>SUPERFICIE DE PARCELA</i> <i>hectáreas</i>
I	Menos de 1 a 3
II	más de 3 a 5
III	más de 5 a 10
IV	más de 10

La estratificación refleja el grave problema del minifundismo, en cuanto a que el 52 % de los productores poseen menos de 3 hectáreas, y 75 % menos de 5. A su vez sólo el 7 % tiene más de 10 (cuadro 3). El dato es fundamental porque las posibilidades de mejorar la aptitud productiva dependen no sólo del rendimiento unitario sino de que el nivel de éste y su incremento se encuentra directamente relacionado con el tamaño de la unidad productiva.

A este respecto, se argumenta más adelante que según las condiciones actuales del cultivo, solamente las unidades con 5 hectáreas o más tienen capacidad de respuesta para sostener un proceso adecuado de acumulación que permita el avance de la familia. O sea sólo el 25 % de las unidades actuales se encuentran en tal condición, pero sin duda puede cambiar el panorama mediante la compactación de minifundios que disponen de tierras propicias.

CARACTERÍSTICAS TECNOLÓGICAS DE LOS PRODUCTORES

Aún cuando el programa incluye la utilización de un paquete tecnológico, lo cual homogeniza la tecnología aplicada por el conjunto de los participantes, lo cierto es que sus condiciones son muy heterogéneas. Así, en cuanto a insumos, mientras que en el 50% de la superficie del estrato I se aplicaron herbicidas, esta proporción se incrementa con la dimensión de los predios, y llega al 85 % en los mayores de 10 has. Igual en cuanto a insecticidas, cuya aplicación se hizo respectivamente en el 33 y 67 % de la superficie en dichos estratos (cuadro 4).

En cambio no se observan diferencias significativas en la aplicación de fertilizantes y uso de maquinaria en el barbecho, ya que prácticamente se hace en la totalidad de los predios. Pero se repite la diferenciación en la siembra y escarda mecanizada, que se realizó en el 8 y 29 % de la superficie del estrato I y el 30 y 86 % del IV, respectivamente.

Resalta que las diferencias en términos tecnológicos guardan una relación directa con las condiciones económicas de los productores, siendo los de mayor superficie los que tienen más capacidad. Pero también que ante una práctica innovadora, como es la siembra mecanizada, su adopción no es diferente una vez que se ha superado el umbral económico para incorporarla, usualmente definido por el estrato I (véase el cuadro 4). O sea poseer más tierras no necesariamente significa ser más receptivos a la innovación

tecnológica de la producción. En todo caso el estrato IV logra la mayor mecanización de labores, y es el que posee mucho más equipo propio (70 % de los productores lo posee, en comparación con 10 % del estrato I).

COSTOS DE PRODUCCIÓN DIRECTOS O DE OPERACIÓN

El costo de producción medio por hectárea hasta antes de la cosecha es bastante homogéneo entre los estratos (cuadro 5). Sin embargo hay diferencias notables en su composición, que se debe a las características antes expuestas. Así los costos por uso de maquinaria son 40% de los costos del estrato IV y 27 % del I, mientras que por tracción animal son 1 y 15 % respectivamente.

En cambio al trabajo manual corresponde un cargo similar por hectárea en todos los casos, ya que en todos se requieren alrededor de 11 jornadas. Igual en cuanto al costo total de insumos, pero en este caso hay diferencias importantes en cada uno de ellos en cada estrato, que en gran medida se compensan. Ello se debe a que las diferencias de insumos aplicados, menores en los estratos I y II, se pagan a un precio mayor, sobre todo de fertilizante, en vista de que la mayoría contó con crédito a la palabra, y por ello se obligó a adquirirlo a un precio mayor que el obtenido por los productores mayores en el mercado (cuadro 5).

Los costos de la cosecha son muy diferenciados según la mecanización, que desde luego se reduce por hectárea en la medida que se trata de superficies mayores. Destaca en este sentido la clara ventaja de los predios mayores, y las virtudes que tendría la compactación de unidades para la generación de economías de escala, por cuanto el costo por hectárea de la cosecha manual es 140 % mayor que mecanizada, y por ello los costos globales por hectárea del estrato I son 50 % superiores a los del IV.

COSTOS TOTALES. RENTA DEL SUELO Y COSTO DEL DINERO

En los costos de operación, que son los que incluyen desde la siembra hasta la cosecha, ésta representa el 22%. Estos son los que tradicionalmente se consideran para estimar el beneficio obtenido por el productor no empresarial en su desempeño, aún si, como veremos adelante, se le deben sumar otras partidas para efectuar comparaciones adecuadas dentro de relaciones de mercado. Por tal razón, el análisis de costos y beneficios de los estratos se hace en varios cortes.

Si se toman en cuenta sólo los gastos de operación, o sea en los que incurre el productor desde la siembra hasta la cosecha, se obtiene un costo promedio por hectárea que tiende a disminuir a medida que la superficie de la parcela es mayor, de manera que en el estrato I es 7 % más elevado que en el IV (cuadro 5).

Para obtener el costo total es necesario sumar otras partidas insoslayables en las relaciones de mercado, que son la renta de la tierra y el costo del dinero. Se puede

considerar, para simplificar, que la renta es de \$ 400 por hectárea, e igual en todas las tierras, y el costo del dinero, el 10 % del costo de operación. El costo promedio se incrementa 33% por estas adiciones, y se mantienen aproximadamente las mismas diferencias de costos entre estratos (Ver el cuadro 5).

LOS RENDIMIENTOS

El rendimiento medio fue de 4,434 kgs/ha, más del doble del promedio nacional. Es notable que en las tierras de riego, que son el 20 % del total, se obtuvo 4,876 kgs./ha, sólo 13 % superior al de tierras de temporal, que fue de 4,327 kgs./ha.

Por estratos, el de menores superficies logró rendimientos 13 % por debajo de la media, y el IV, 12 % por encima, lo que representa entre ambos una diferencia de una tonelada por hectárea. Pero no es una variación lineal ya que en los estratos intermedios hay variaciones por otros factores (Ver cuadro 3).

RELACIÓN BENEFICIO/COSTO

A fin de contar con un acercamiento más claro del desempeño de cada estrato de productores, se hacen varios análisis de la relación beneficio-costos por estrato. El primero se efectúa con base en los costos directos de operación, que son los que realizó el productor desde la preparación de la tierra hasta la venta de la cosecha. Estos costos son los que usualmente se consideran para las decisiones productivas por el agricultor que no opera plenamente en condiciones empresariales, que como se dijo, es el caso de la inmensa mayoría de los comprendidos en la muestra. El segundo análisis de la relación beneficio/costo se hace con base en el costo total que incluye renta de la tierra y costo del dinero, más significativa para la evaluación empresarial en el mercado.

En base a costos directos, y considerando los rendimientos obtenidos, el beneficio-costos promedio es de 1.85, con 1.57 para los productores del estrato I, y de 2.16 para los del IV, o sea 38 % más elevado. Los márgenes son muy estimulantes para éstos, si se considera que la ventaja de los productores mayores respecto a los menores es de 20 veces por el efecto de la superficie mayor (cuadro 5).

La relación beneficio-costos total modifica bastante la perspectiva. Para el conjunto es de 1.38, de 1.17 para el estrato I y 1.59 para el estrato IV (36 % de diferencia). Es claro que ese 17 % de margen de beneficio para el estrato I dentro de operaciones plenas empresariales es insuficiente para los productores del estrato I, los que de atender a la lógica del mercado podrían abandonar el cultivo. O sea el 50 % de los productores estarían en el umbral de su sobrevivencia en el caso de someterse a una competencia abierta (cuadro 5).

EXCEDENTE ECONÓMICO

Para tener una idea del significado económico que para los diversos tipos de productores tiene el cultivo del maíz, se recurre al concepto de Excedente de Explotación, que se refiere a la diferencia entre el valor bruto de la producción (producción por precio de garantía), menos el costo, que puede ser el directo, con lo que se tiene el excedente bruto, o el total, que permite medir el excedente neto (cuadro 5).

El excedente bruto muestra una variación del 90 % en el estrato IV respecto al I, que refleja, entre otras cosas, el carácter familiar de las unidades productivas que conforman el estrato I en contraste al acento más empresarial de las del IV. El excedente neto, con base a los costos totales, resulta mucho más diferenciado, por cuanto el del estrato IV es 223 % mayor que el del estrato I. Lo cual reitera la diferenciación del significado económico, porque los del estrato IV, con una superficie media de 15 has. obtienen ingresos totales 24 veces mayores que los del estrato I. Cabe destacar que en este desempeño el crédito juega un papel de complemento menor para los productores a medida que se trata de unidades mayores. Lo cual tiene que ver con las condiciones poco propicias del crédito, que tenderán a modificarse, y elevarse sustancialmente para las unidades más empresariales, que por ahora tienen que recurrir a sus ahorros propios para financiar su gestión (cuadro 5).

NIVEL Y ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS FAMILIARES

El ingreso familiar de los productores es altamente diversificado, ya que lo integran los ingresos de la agricultura y ganadería del predio, del trabajo asalariado del productor, y la aportación de otros miembros de la familia. Su composición depende estrechamente con la superficie del predio, ya que en la medida que ésta es insuficiente para cubrir las necesidades elementales familiares y de la unidad productiva, los ingresos tienen que procurarse cada vez más de otras fuentes, hasta llegar a ser los principales.

La mayor diversificación es en los estratos I y II, con predios menores de 5 has. Las actividades agropecuarias son complementarias ya que la mayor proporción del ingreso familiar proviene de actividades externas a la explotación del predio, como lo muestra el que el ingreso agrícola del estrato I apenas representa el 25% del total, y la ganadería el 15%. El ingreso del productor fuera del predio aporta el 36%, y la ayuda familiar el 22% (Ver cuadro 6). En el estrato II el ingreso agropecuario aporta el 50 % del familiar (36% agrícola y 14 % ganadero), y el del trabajo del productor fuera del predio se reduce a 16%, el de otros miembros de la familia el 27% y otros ingresos, principalmente pensiones, el 7.5%.

Los productores del estrato III, presentan un carácter que podemos llamar de transición, en términos de estructura de sus ingresos, ya que mantiene el grado de diversificación de las fuentes, pero las actividades agropecuarias adquieren nivel prio-

ritario, ya que representan el 70% de los ingresos familiares. Pero la ayuda familiar y las actividades del productor fuera del predio suman el 30% del ingreso familiar. Por último, en los productores del estrato IV el ingreso agropecuario constituye casi la totalidad del ingreso familiar.

Es claro que el ingreso se encuentra fuertemente diferenciado entre los estratos. En términos generales se definen dos grupos: los productores de los estratos I y II, con predios menores de cinco hectáreas, con ingresos familiares totales similares. Por otro lado están los productores de los estratos III y IV, cuyos ingresos son tres veces mayores que los del estrato I (cuadro 6). En buena medida, esta disparidad en los ingresos se explica por las diferencias productivas y de reproducción.

En síntesis, se puede señalar que para más del 90% de los productores el ingreso ajeno a la unidad de producción es de fundamental importancia para la subsistencia del productor y su familia, y han sido la base de la capitalización de las unidades productivas. En otras palabras, esos ingresos cumplen la función de subsidiar a la producción.

CUADRO 1
MÉXICO. RENDIMIENTOS EN DIEZ CULTIVOS BÁSICOS 1980-1989
(toneladas por hectárea)

	1980	1989	VAR.(%)
Arroz	2,306	2,687	16.5
Frijol	0,603	0,563	-7.7
Maíz	1,860	1,771	-4.9
Trigo	3,862	3,805	-2.6
Ajonjolí	0,518	0,460	-10.3
Soya	2,092	1,744	-16.7
Cártamo	1,152	0,781	-32.3
Cebada	1,600	1,708	-6.8
Sorgo	3,039	2,884	-5.2

Fuente: Elaboración con base en información de la SARH.

CUADRO 2
MÉXICO: SUPERFICIE, PRODUCCIÓN Y RENDIMIENTO DE MAÍZ

Año	SUPERFICIE (a) millones de has.			PRODUCCIÓN millones tons.			RENDIMIENTO toneladas/ha		
	Total	Riego	Temp	Total	Riego	Temp	Total	Riego	Temp
1970	7.4	0.5	7.0	8.8	1.2	7.7	1.19	2.62	1.10
1975	6.7	0.7	6.0	8.4	1.6	6.9	1.26	2.30	1.14
1980	6.8	1.1	5.7	12.4	3.0	9.3	1.83	2.73	1.65

Año	SUPERFICIE (a) millones de has.			PRODUCCIÓN millones tons.			RENDIMIENTO toneladas/ha		
	Total	Riego	Temp	Total	Riego	Temp	Total	Riego	Temp
1981	7.7	1.0	6.7	14.6	3.0	11.5	1.90	3.07	1.73
1982	5.8	1.0	4.8	10.8(b)	2.9	7.2	1.74	2.90	1.49
1983	7.4	1.0	6.5	13.2	2.7	10.5	1.78	2.87	1.62
1984	6.9	0.9	6.0	12.8	2.8	10.0	1.86	3.17	1.65
1985	7.6	1.0	6.6	14.1	3.3	10.8	1.86	3.36	1.64
1986	6.4	0.9	5.5	11.7	2.9	8.8	1.83	3.13	1.61
1987	6.8	0.9	5.9	11.6	2.9	8.8	1.71	3.14	1.49
1988	6.5	0.8	5.7	10.6	2.6	8.0	1.63	3.19	1.40
1989	6.5	0.9	5.5	11.0	2.7	8.3	1.69	2.92	1.49
1990	7.3	0.9	6.4	14.6	3.3	11.3	1.99	3.55	1.77
1991	6.9	1.2	5.8	14.3	4.3	10.0	2.05	3.70	1.72
1992	7.1	1.2	5.8	13.6	4.6	9.0	1.93	3.77	1.54

Fuente: Elaboración propia con datos de SARH

Nota a. Diferencias en las sumas debido a redondeo de cifras

b. La suma difiere en la fuente

CUADRO 3
MORELOS. MUESTRA PER. PRODUCCIÓN Y RENDIMIENTOS

Concepto	I	II	III	IV	Total
Productores	635	312	209	84	1240
Superficie sembrada (has)	1467	1213	1268	965	4912
Producción maíz (toneladas)	5677	5240	5871	4777	21760
Rendimiento medio (ton/ha)	3.87	4.32	4.63	4.95	4.43
Tierras de riego	4598	4970	5183	4743	4876
Tierra temporal	3650	4122	4490	4982	4327

Fuente: Investigación directa del Programa de Estímulos Regionales.

CUADRO 4
MORELOS. MUESTRA PER. CONDICIONES DE LA PRODUCCIÓN

Concepto	I	II	III	IV	Total
SUPERFICIE SEMBRADA					
Hectáreas	1467	1213	1268	965	4912
Por ciento	29.9	24.7	25.8	19.6	100
INSUMOS INDUSTRIALES					
Fertilizante (has.)	1463	1208	1255	969	4894

<i>Concepto</i>	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>Total</i>
% superficie	100	100	99	100	100
Herbicida (has)	721	681	855	818	3075
% superficie	49	56	67	85	63
Insecticida (has)	489	499	631	642	2261
% superficie	33	41	50	67	46
MECANIZACIÓN					
Barbecho (has)	1367	1193	1269	977	4806
% superficie	93	98	100	100	98
Cruza (has)	989	886	926	870	3671
% superficie	67	73	73	90	75
Surcado (has)	1022	955	1171	922	4040
% superficie	70	82	87	96	82
Siembra (has)	114	301	282	291	987
% superficie	8	25	22	30	20
CRÉDITO. Superficie (has)	1180	950	878	505	3513
% superficie	80	78	69	52	72

Fuente: Investigación directa del Programa de Estímulos Regionales.

CUADRO 5
MORELOS. MUESTRA PER. COSTOS, BENEFICIO/COSTO Y EXCEDENTE

<i>Concepto</i>	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>Total</i>
COSTO TOTAL (millones \$)	2075	1713	1764	1384	6936
Maquinaria	567.8	579.9	614.3	542.3	2304.4
Yuntas	318.4	152.6	100.1	16.9	588.0
Mano de obra	410.4	326.0	334.9	267.6	1339.0
Insumos	778.0	654.6	714.8	557.1	2704.5
COSTOS/HECTÁREA (miles\$)					
Siembra mecánica	402	486	489	564	477
Siembra manual	208	267	263	278	272
Siembra con yunta	333	304	286	216	311
Insumos	527	534	553	564	543
Herbicida	57	58	82	100	72
Insecticida	39	44	57	81	53
Fertilizante	304	313	284	262	293
Cosecha	435	409	376	289	390
Total siembra a cosecha	1850	1823	1767	1723	1802

72 * Sergio de la Peña y Marcel Morales

<i>Concepto</i>	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>Total</i>
Total c/renta e interés	2475	2445	2384	2335	2442
RELACIÓN BENEFICIO/COSTO					
Base costos de operación	1.57	1.78	1.96	2.16	1.85
Base costos totales	1.17	1.32	1.46	1.59	1.38
EXCEDENTE/HA (miles \$)					
Bruto (1)	1053	1416	1703	1993	1524
Neto (2)	428	794	1086	1381	922

Notas: 1. Ingreso bruto (a precios de garantía) menos costos de operación.

2. Ingreso bruto menos costos totales

Fuente: Investigación directa del Programa de Estímulos Regionales.

CUADRO 6
MORELOS. SUB-MUESTRA PER. INGRESO FAMILIAR POR FUENTE

<i>Concepto</i>	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>Total</i>
TRABAJA FUERA PREDIO(%)	83	73	100	0	83
INGRESO POR FAMILIA					
Total (miles\$/familia)	5923	7012	13742	15555	8336
Total (%)	100	100	100	100	100
Agrícola	25.3	36.0	52.6	67.8	42.4
Ganadero	15.5	13.9	17.1	29.0	18.1
De fuera del predio	37.0	23.1	14.8	3.2	23.8
Ayuda de hijos	22.3	26.9	15.5	0	17.5

Fuente: Muestra de 97 productores. Investigación directa del Programa de Estímulos Regionales.

CRISIS AGRÍCOLA Y NUEVOS SUBSIDIOS AL CAMPO

RODOLFO GARCÍA ZAMORA

A diferencia del crecimiento experimentado en algunos sectores de la economía nacional, en especial aquellos orientados hacia la exportación, el sector agrícola en los últimos años continúa padeciendo una crisis profunda que se acentúa en la medida que se incrementa la apertura a las importaciones agropecuarias y la desprotección a los productores rurales. La reducción en más de 133 por ciento del número de hectáreas habilitadas con crédito por parte de la banca de desarrollo, en los últimos diez años, así como la escasa rentabilidad en la mayoría de los cultivos y productos agrícolas, como efecto de la apertura comercial “sin planeación”, provocaron la caída en la producción de los principales granos básicos y productos de exportación. Estadísticas del Banco Nacional de México e informes de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (Unorca), coinciden en lo anterior y agregan que el abandono de tierras también fue un factor determinante para la disminución de la producción en 1992 con relación a 1991.

La estructura del financiamiento a los campesinos se ha modificado en los últimos diez años, señala la Unorca. Mientras que en 1982 el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) habilitó siete millones de hectáreas con crédito, para 1991 únicamente se refaccionó a tres millones de hectáreas: un millón por parte del Banrural y dos millones a través del Programa Nacional de Solidaridad. Frente a esta situación, la producción de granos básicos y oleaginosas –salvo maíz y sorgo– registró disminución en comparación con la obtenida en 1991. Por ejemplo, la cosecha de frijol del año anterior fue de 1.2 millones de tonaleadas, es decir, 8 por ciento menos que en 1991; la cosecha de trigo fue de 2.5 millones de toneladas, 10 por ciento menos que el año de referencia.

De acuerdo con el Departamento de Estudios Económicos del Banco de México, la baja producción de algunos cultivos se debe a la menor superficie sembrada, ya sea por abandono de tierras, sequías, incosteabilidad de cultivos y caída del precio en el

mercado internacional. Al respecto, la Unorca señala que el financiamiento al desarrollo rural adquiere una importancia estratégica para la organización campesina, pero también para la intervención del estado. Por ello se requieren esquemas donde los productores participen en la toma de decisiones y en la autoadministración, pero también esquemas que les permitan desatar procesos económicos en la producción directa, en la microindustria rural, los servicios y el desarrollo social. Se deben diseñar esquemas donde el protagonista no sea tan sólo el productor ejidatario, comunero o pequeño propietario, sino también el comerciante, prestadores de servicios a la producción, el microempresario rural y, en general, la población integrada regionalmente en las comunidades rurales.¹

La situación del campo mexicano descrita anteriormente es corroborada por la misma Unorca cuando señala que a un año de haber sido aprobados los cambios al artículo 27 constitucional el panorama en el campo es el siguiente: la inversión no ha fluido, los campesinos no tienen acceso al crédito, el desahogo del rezago agrario es lento y se encuentra con “varias dificultades”, hay una “fuerte” presión de los propietarios privados para recuperar la tierra que en el pasado les fue afectada. Adicionalmente, la política agrícola de apertura que se ha seguido en este sexenio –y continuará con el Tratado de Libre Comercio (TLC)–, ha afectado “drásticamente” a los agricultores, principalmente de soya, café, arroz, sorgo, piña y jamaica, quienes enfrentan una competencia desigual con los países más desarrollados. Para esa organización, las reformas realizadas tratan de facilitar el modelo “agroexportador” impulsado por el actual gobierno, pero agrega que esto está poniendo en “serio peligro la sobrevivencia del sector rural” por varias razones, entre ellas, por el hecho de que el retiro del estado en su función reguladora en ciertas ramas de la producción ha sido “demasiado drástica en algunas áreas”. La aplicación de este esquema –instrumentado bajo una política macroeconómica de desregulación económica, abatimiento del déficit público y control de la inflación, en el interior y una alienación de precios domésticos a nivel internacional, ha provocado una caída de la inversión pública en el agro, una baja en el monto de créditos y subsidios a niveles mayores que en el promedio de la economía y una competencia con productores extranjeros que ha afectado a la mayoría de los productores.

El nuevo modelo de “cultivos rentables” para exportación que impulsa el estado y la apertura a las exportaciones agropecuarias, principalmente de Estados Unidos, señala la Unorca, repercute en la producción de los principales cultivos alimentarios de los mexicanos. Lo anterior se ve reflejado en el aumento creciente del déficit de la balanza comercial agropecuaria, que no ha podido compensarse con exportaciones de productos mexicanos que teóricamente tienen ventajas comparativas.

El problema de la inversión –que según funcionarios de la SARH debía mejorar con las reformas constitucionales– no lo ha hecho. “Pese a la liberación agraria, la

¹ *El financiero*, 9 de febrero, 1993.

inversión privada nacional o extranjera no ha fluido al campo para cubrir los espacios que el estado ha dejado vacíos". Es más, precisa Unorca, no parece haber una clara intención de los inversionistas por colocar recursos de capital en el campo, ya que un sector importante de éstos ha estado acostumbrado a utilizar fuertes subsidios gubernamentales y, en la medida que el gobierno no los dispone, ellos se contraen.²

La Confederación Nacional de Propietarios Rurales, por su parte, resalta cómo hasta ahora ha sido muy pobre la inversión privada canalizada al campo. Los 2.5 millones de pequeños propietarios que son dueños de 60 millones de hectáreas, las cuales representan 30 por ciento del territorio nacional, prácticamente no han recibido ofertas de inversionistas privados para constituir asociaciones en participación debido a la baja rentabilidad que ofrece el sector agropecuario. Así lo manifiesta el presidente de ese organismo, Jesús González Gortázar, quien agrega que hasta ahora ha sido "muy pobre" la inversión privada que se ha canalizado al sector primario de la economía. Las escasas asociaciones en participación que ya están funcionando fueron impulsadas por la SARH; sin embargo, programas piloto como el de Vaquerías en el estado de Nuevo León, atraviesan por una situación especialmente difícil, como efecto de los bajos precios para el trigo y el sorgo. Sólo un "puñado" de asociaciones en participación está funcionando, toda vez que el 90 por ciento de las más de 400 que ha dado a conocer la SARH se encuentra apenas en proyecto a punto de empezar a trabajar. Al inversionista, ya sea nacional o extranjero, lo único que le interesa es la rentabilidad y poner en el menor de los riesgos su capital. Por ello, en vez de invertir en el campo, lo hace en la bolsa o simple y sencillamente, pone su dinero en el banco donde las utilidades son superiores a las que le puede dar la producción de alimentos. De hecho, el meollo del asunto es la baja productividad de la labor agropecuaria, situación que desalienta al inversionista nacional y extranjero. Así, los recursos que pudieran invertirse en el campo son desviados hacia la Bolsa Mexicana de Valores o hasta para la compra de valores de renta fija que reportan mayores ganancias que la producción agrícola.³

El presidente del Consejo Nacional Agropecuario, Eduardo Bours, de cara al TLC, demanda mayores estímulos a la producción agrícola o "no habrá manera de competir en este renglón dentro del Tratado, debido a que en todos los países industrializados, incluidos Estados Unidos y Canadá, se destinan cifras enormes en apoyo a esta actividad". Él advierte que si no hay soportes adecuados para la actividad agropecuaria, se corre el riesgo de que la agricultura nacional desaparezca o se vuelque hacia un solo cultivo, el maíz, que es el único subsidiado. El costo de apoyar este producto en niveles iguales a 1991, podría significar una erogación de 2 mil 850 millones de dólares para obtener una producción de 22.6 millones de toneladas. Sin embargo, esta realidad nacional comporta la amenaza real de que la producción agrícola se transfiera totalmente a producir ese grano "el costo de esta política podría significar importar trigo,

² *La jornada*, 13 de febrero, 1993.

³ *El financiero*, 10 de febrero, 1993.

sorgo, soya, algodón y los demás básicos por un monto superior a los 2,500 millones de dólares”.⁴

Frente al TLC, el dirigente empresarial enfatiza que sería injusto hacer competir a los productores mexicanos contra países que gastan enormes cifras en subsidiar la producción agrícola: en 1991 la Comunidad Económica Europea destinó a este fin 83 mil millones de dólares, Estados Unidos 35 mil millones y Japón casi 3 mil millones. El ingreso de los productores agrícolas de Japón está subsidiado en 66 por ciento, los de la CEE en 49 por ciento al igual que en Estados Unidos y en Canadá con el 45 por ciento. Los agricultores mexicanos, plantea, no demandan subsidios porque deseen una política paternalista como antaño, sino para tener condiciones similares de apoyo para poder competir en un mercado abierto y “evitar que en nuestro país desaparezca la actividad agrícola”.

Otro problema del campo mexicano señalado por Eduardo Bours y que debe ser corregido a la brevedad, es la sobrepoblación en la actividad. El campo genera el 8 por ciento del PIB, pero soporta el 27 por ciento de la población frente a las naciones desarrolladas donde el sector aporta 10 por ciento del producto con una población menor al 5 por ciento del total.

No obstante los problemas reseñados, para el dirigente empresarial, los desequilibrios tiene una base de apoyo para iniciar su reconversión, el principal soporte lo ofrece la modificación al artículo 27 constitucional, que le permite al empresario tener un horizonte de planeación de más largo plazo y puede asociarse con ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios en busca del mejor esquema de producción. Además, el TLC ofrecerá reglas claras de comercio y acceso a los mercados del norte. Hay, además, un espacio físico de 200 millones de hectáreas y variedad de climas que permiten la producción de una gran diversidad de cultivos, en particular frutas y hortalizas a lo largo de todo el año, así como productos agropecuarios con valor agregado, con productividad elevada y con costos menores que en otros países. A lo anterior, según Bours, hay que agregar que el TLC abre la real perspectiva de atraer inversión extranjera al sector agropecuario, tanto en la producción como en la industrialización, lo que permitirá contar con mejor tecnología y mejor variedad de métodos de producción.⁵

El optimismo de Eduardo Bours desaparece un mes después, cuando en Veracruz expresa que la competitividad en el sector agrícola será difícil. La falta de una política integral de desarrollo para el campo y el limitado acceso a créditos blandos, que no han permitido darle al productor “visión empresarial” hacia este sector, ponen en riesgo las condiciones de competir con mercados de Estados Unidos y Canadá luego que se dé la desgravación arancelaria total de productos agrícolas.⁶

⁴ *El financiero*, 7 de enero, 1993.

⁵ *Ib.*

⁶ *El financiero*, 15 de febrero, 1993.

En opinión del presidente de la CNA aun cuando las negociaciones del TLC establecen relativas ventajas para algunos productos nacionales considerando los tiempos de liberación arancelaria, el severo rezago tecnológico y la ausencia de políticas que por una parte fomenten la integración de uniones de crédito entre pequeños productores, y por otra, modifiquen los esquemas tradicionales de crédito de la banca; no permitirán ganar la carrera contra el tiempo para hacer frente a la competencia del bloque económico trilateral.

A corto plazo, para Bours, deberá darse el cuestionamiento interno en la búsqueda de modernizar el manejo integral de nuestros recursos. Lo anterior implica darle una visión empresarial al campo apoyados en los nuevos instrumentos jurídicos derivados de la reforma al artículo 27 y promover formas de organización entre el campesino y el inversionista privado. "Quien no esté agrupado y organizado estará indefenso ante los nuevos ordenamientos económicos". Al reiterar la urgencia de darle al campo un nuevo matiz como renglón potencialmente productivo, Bours resalta la incongruencia para capitalizar el agro, entre las altas tasas de interés de los créditos de la banca de desarrollo frente a la baja rentabilidad que permite la actividad, propiciada por el rezago tecnológico de los insumos de producción y la falta de capacitación del agricultor.⁷

El análisis anterior permite entender no sólo la profunda crisis de la agricultura mexicana sino también el consenso entre sus protagonistas principales por exigir al estado un mayor apoyo y una propuesta integral para el conjunto del agro mexicano. Así, tal como lo han venido haciendo en los últimos años, las organizaciones campesinas y empresariales vinculadas con el agro, en los primeros meses del año, obligados por los resultados negativos de 1991 y la creciente amenaza de la firma del TLC redoblan sus exigencias de que por parte del gobierno federal se implemente un nuevo tipo de apoyos y una estrategia de respaldo para todos los productores agrícolas del país que les permita enfrentar las consecuencias de la creciente apertura comercial y la eventual firma del TLC. Es así como la Unorca y el CAP y hasta la CNC reclaman un respaldo generalizado para todos los productores del agro, no sólo para los de exportación.

El gobierno mexicano comprometido en su lucha contra la inflación y por obtener el saneamiento de las finanzas públicas bajo el paradigma neoliberal, se dedicó a reducir los subsidios y el gasto público hacia el campo con la idea de que las modificaciones hacia el artículo 27 serían suficientes para desencadenar un flujo enorme de capital privado, nacional y extranjero hacia ese sector que le daría dinamismo, promovería su modernización superando problemas estructurales. Sin embargo, las expectativas no se han cumplido, tal como lo señala Unorca, el retiro estatal del agro no ha sido cubierto por el capital privado, por lo cual la inversión continúa deprimida, los precios bajos, los subsidios reducidos, encarecimiento de los insumos

⁷ *ib.*

y del crédito que se ha restringido enormemente, etc., que finalmente han provocado que en ausencia de la modernización esperada del agro se tenga que continuar importando montos crecientes de los productos agropecuarios que inciden en el saldo negativo de la balanza en cuenta corriente, que en 1992 rebasó los 23 mil millones de dólares. Pero, no sólo son los problemas del déficit en la balanza externa lo que agrava la crisis del campo, también la crisis social y política del país, que con el desempleo creciente y la miseria rural ponen en peligro la estabilidad del país. Esto ha provocado que el gobierno mexicano, finalmente, comience a escuchar los reclamos de los productores rurales y buscar el diseño de nuevas alternativas, no sólo por interés de los campesinos, sino incluso para preservar la conducción del país. Es así como en la ceremonia del 78 aniversario de la promulgación de la Ley Agraria y el primer aniversario de la entrada en vigor de las reformas al artículo 27 constitucional, el presidente Carlos Salinas de Gortari, anuncia que el gobierno implementará un programa de apoyos directos a los campesinos de México, a fin de que estén en posibilidades de competir en igualdad de circunstancias con los agricultores de Estados Unidos y Canadá. En el acto realizado en Los Pinos, dio instrucciones al gabinete agropecuario para que haga una propuesta de apoyos que lleguen directamente a la mano del campesino mexicano. “De esta manera se satisface un viejo reclamo de los campesinos, que sin lugar a dudas merecen. Al hacer responsables de sus decisiones a los campesinos no lo hicimos para dejarlos solos. El gobierno de la república no se aleja del campo mexicano, se acerca más, se suma con respeto y está decidido en los hechos a apoyar la lucha de los campesinos mexicanos”.⁸

A finales del mes de enero se informa que el presidente de la república dará a conocer en los próximos días el Programa Nacional de Reconversión Productiva, así como el paquete alterno de apoyos al sector agropecuario tendentes a elevar la producción, mejorar el nivel de vida de los labriegos y colocar el campo mexicano en posibilidades de competir con el exterior. El secretario de la SARH, Carlos Hank González, expresa que ante la poca funcionalidad de los precios de garantía y la diversidad de elementos a quienes benefician los subsidios, se implementarán ahora apoyos directos al productor y habrá una fuerte inversión pública hacia el sector agropecuario. Dicho funcionario precisa que además de conocer con detalle qué tipo de cultivo se debe sembrar en las diferentes regiones del país, el agricultor requiere saber que habrá quien le compre sus cosechas a un precio que le permita mejorar su nivel de vida. Al respecto, el subsecretario de la SARH Ernesto Enríquez Rubio, plantea que se necesitaron dos años para concluir el Programa Nacional de Conversión Productiva, el cual, al ponerse en marcha, irá acompañado de un programa paralelo de apoyos directos al productor. Ahora, indica el funcionario, se conoce distrito por distrito, cuál es la tecnología con que contamos, dónde y qué se puede producir y de qué granos es rentable su cultivo, de acuerdo con las características del mercado

⁸ *El financiero*, 7 de enero, 1993.

internacional. Asimismo, se informa que se buscan nuevas fuentes de financiamiento, especialmente para aquellos rubros donde los costos de supervisión del banco hacia los pequeños proyectos no son costeables. Tratamos de que el gobierno absorba estos costos. Sugerimos que los bancos tanto privados como de desarrollo contraten servicios de supervisión a terceras personas y que estos prestadores de servicios tengan acceso a los fondos de aseguramiento.⁹

Finalmente, el 24 de febrero se da a conocer el tan anunciado programa para “consolidar la reforma agraria” el presidente Carlos Salinas da a conocer un nuevo programa crediticio para el campo, con el que se busca su capitalización mediante financiamientos por 33 mil millones de nuevos pesos por parte de la banca comercial y de desarrollo, que sumados a los 13 mil millones de nuevos pesos presupuestados, permitirán al sector agropecuario con un presupuesto 20 por ciento superior en términos reales al que tuvo un año antes.

Ante el pleno del gabinete agropecuario, agricultores y ganaderos de todo el país, el jefe del ejecutivo precisó que el programa incluye seis puntos que permitirán la consolidación de la reforma agraria, que van desde la libre importación de insumos, apoyos directos “en la mano” a productores y el alineamiento de los precios internos con el exterior, hasta la disminución del precio del suministro eléctrico para el riego agrícola.

El programa dado a conocer por el presidente consta de seis puntos.¹⁰

1. Nacional Financiera contará con una ampliación presupuestaria de 200 millones de nuevos pesos para la creación de un fondo de inversión y capitalización del sector rural.
2. A partir del siguiente mes se reducirá 2.5 por ciento el aumento mensual que se aplica a la energía eléctrica para el riego por bombeo, lo que significa que pasará de 3 a 0.5 por ciento. Paralelamente, el programa de uso eficiente del agua dispondrá de 400 millones de nuevos pesos para su mejor operación.
3. El Fideicomiso de Riesgo Compartido contará con un presupuesto total para este año de 580 millones de nuevos pesos para la promoción de todo tipo de proyectos de asociación en participación.
4. Durante 1993 se mantendrán los precios de garantía para el maíz y el frijol y los de concertación para las cosechas de trigo, sorgo, soya y arroz. Asimismo, la Conasupo tendrá un presupuesto adicional de 4 mil millones de nuevos pesos para comprar las cosechas de maíz y frijol en tanto ACERCA dispondrá de 1,200 millones de nuevos pesos para promover la comercialización.
5. A partir de la segunda quincena de marzo, la secretaría de Comercio y Fomento

⁹ *El financiero*, 26 de enero, 1993.

¹⁰ *La jornada*, 25 de febrero, 1993.

Industrial desgravará la importación de los principales insumos agropecuarios fertilizantes, maquinaria agrícola y medicinas para la ganadería.

6. Se instalará una ventanilla única para coordinar todos los esfuerzos en materia de capacitación, investigación y cambios tecnológicos en el sector agropecuario.

El jefe del ejecutivo afirmó que decidió cambiar y sustituir el mecanismo de apoyo para que los campesinos reciban directamente, en la mano, contante y sonante, el apoyo directo del gobierno de la república. Explicó que este sistema de apoyo directo debe entenderse como un pacto para elevar la producción y el bienestar en el campo. Por ello debe ser sencillo, claro y transparente, sin complicaciones burocráticas a causa de las cuales no terminan en las manos de quienes los necesitan.¹¹

A partir de las declaraciones presidenciales sobre los apoyos directos a los campesinos a finales del mes de febrero, se desarrolla en el país un debate sobre la conveniencia y las modalidades de los nuevos apoyos que se plantean se van a orientar a los agricultores. En dicho debate se han hecho presentes tanto los funcionarios públicos, como las organizaciones de los productores y algunos investigadores académicos. La intervención de los primeros no ha estado exenta de ambigüedades y contradicciones, resultado en gran medida de la urgencia de diseñar los nuevos apoyos frente a la profundización de la crisis agrícola del país. Así, el pasado 23 de junio durante la asamblea general ordinaria del Consejo Nacional Agropecuario, los subsecretarios de agricultura, Luis Téllez y de Hacienda, Guillermo Ortiz se pronunciaron contra los subsidios al agro, aunque reconocieron que es una práctica mundialmente generalizada a la que México no puede escapar. Sin embargo, el primero de ellos señaló que en los próximos seis años los precios internacionales de los productos agropecuarios continuarán deprimidos, por lo que el gobierno mexicano deberá encontrar un mecanismo para combinar mayores recursos fiscales con eficiencia de los campesinos.¹²

El presidente del Consejo Nacional Agropecuario, Eduardo R. Bours, propuso ante el presidente Salinas la creación de una instancia formal y permanente de concertación y colaboración entre el sector público, a través del gabinete agropecuario y el sector privado, representado por el CNA “para que analice la problemática y sus causas, y proponga las acciones que contribuyan a asegurar la viabilidad y competitividad del campo mexicano, manteniendo la continuidad en la dirección de los cambios”.¹³

Consideramos urgente, expresó Bours, establecer un mecanismo más abierto para analizar y discutir, el futuro programa de apoyos directos a productores agrícolas. Este programa tiene una enorme trascendencia para nosotros en virtud de que a partir de su implementación, definiremos nuestra estructura productiva, por lo que la aportación

¹¹ *Ib.*

¹² *El financiero*, 23 de junio, 1993.

¹³ *La jornada*, 23 de junio, 1993.

de los productores en su diseño, resulta fundamental. Dicho programa, dijo, que debe contener los siguientes elementos: una compensación por los subsidios que reciben nuestros socios comerciales, más el costo de las diferencias estructurales que tenemos como país; un abanico suficientemente amplio de cultivos a apoyar, un mecanismo de salida para inducir la reconversión productiva de superficies destinadas hoy, a cultivos básicos por cultivos perennes –frutales–, actividades pecuarias o forestales, así como un sistema de pagos que mantenga “o supere” los ingresos actuales de los productores eficientes.¹⁴

En el mismo marco de la X Asamblea General Ordinaria del Consejo Nacional Agropecuario, Carlos Hank González, secretario de Agricultura aseguró a los productores agropecuarios que el precio de garantía del maíz no ha desaparecido, y especificó que en breve se obtendrá el registro nacional de productores, mediante un “catastro oral”, para definir las regiones más sensibles. Dijo que la dependencia a su cargo estudia tres opciones de apoyo directo al productor, ya sea el apoyo por hectárea, un precio de apoyo al volumen o bien una combinación entre el precio de garantía con el precio de concertación.¹⁵

Por su parte, Hugo Andrés Araujo, dirigente de la Confederación Nacional Campesina, se manifestó por un sistema de apoyos directos a los productores rurales que garantice equidad y considere a la gran mayoría de los campesinos pobres, así como la creación de una controloría social. “Frente a las dificultades hemos sostenido que los esfuerzos de los campesinos para el cambio y la transformación, así como el apoyo solidario del estado, constituyen la única alternativa de solución profunda y sostenida”. El apoyo directo a los subsidios debe ser parte de una política global para el desarrollo del campo, donde la concertación de todos los actores y el estado “sirva de medio para un acuerdo nacional”. Los apoyos directos deben estar sujetos a una contraloría social para que los campesinos participen desde la conformación de los productores hasta la asignación de los recursos. El nuevo sistema de apoyos directos debe ser un instrumento para reactivar y modernizar la economía rural y superar productivamente la pobreza que afecta a la mayoría de los agricultores.¹⁶

Los reiterados señalamientos de las organizaciones campesinas como la Confederación Nacional Campesina (CNC) y el Congreso Agrario Permanente (CAP) solicitando una política global de apoyo para el agro son resultado de que en la agricultura mexicana existe un número significativo de productores que se verán afectados negativamente por el Tratado de Libre Comercio, y por lo tanto piden protección para poder continuar ejerciendo su actividad, esta solicitud de ayuda no puede ser desatendida si se toma en cuenta que el principal socio comercial de México formará parte del Tratado y tiene un gran historial proteccionista. La manera de proteger a estos

¹⁴ *El financiero*, 23 de junio, 1993.

¹⁵ *La jornada*, 27 de junio, 1993.

¹⁶ *El financiero*, 28 de junio, 1993.

productores debe quedar enmarcada dentro de la política de liberación comercial, o al menos de tener la característica de ser provisional, pero de una duración suficiente que permita la adaptación de los grupos desprotegidos al nuevo entorno económico.¹⁷

En reunión con los representantes del Congreso Agrario Permanente (CAP), Ernesto Enríquez Rubio, subsecretario de Agricultura de la SARH informó que el programa de apoyos directos a la producción agrícola será simple, sencillo y procurará beneficiar a la mayoría de los productores sin perjudicar a quienes han demostrado capacidad de decisión para aumentar su productividad. Indicó que para definir el sistema que responda a las exigencias de cada una de las regiones del país, la SARH ha estudiado los modelos de subsidios de Estados Unidos, Canadá, Francia y España, en donde los resultados han sido favorables. En dicha reunión el funcionario informó que el programa lo dará a conocer el presidente Salinas de Gortari en octubre, una vez que se termine y analice con los sectores involucrados el directorio nacional de productores. Aclaró que además del programa continuarán los de apoyo a la comercialización, de inducción tecnológica, estímulos regionales y el de premio a la productividad.¹⁸

Sobre la información anterior, el presidente de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), Ramón Danzós Palomino, se manifestó por un sistema de apoyos o subsidios directos al precio para que los agricultores puedan cubrir los costos de producción y tengan una ganancia de 50 a 60 por ciento. Determinar el sistema de apoyos directos es un gran problema, sin embargo, habrá que encontrar un mecanismo para favorecer al sector rural social. Adicionalmente al subsidio, el estado deberá integrar otro paquete de subsidios para los insumos básicos a la producción agrícola, e invertir en investigación tecnológica para que México supere los veinte años de rezago que tiene en estos dos últimos aspectos.¹⁹

Carlos Orozco Alam, rector de la Universidad Autónoma de Chapingo (UACH) sostiene que el subsidio deberá ser por hectárea, tomando en cuenta la productividad y tener una vigencia de 5 a 10 años. Este subsidio tendrá que estar “condicionado a la productividad y motivar a los agricultores para que busquen mejores técnicas”. Orozco Alam, planteó que a los productores de aproximadamente 8 millones de hectáreas —que no tienen tierras de riego ni de buen temporal— habrá que buscarles otra alternativa de trabajo, pues ni con los subsidios serán rentables. “Hay que ser realistas, habrán muchos campesinos que tendrán que dejar su actividad e integrarse a la industria. Por ello paralelamente al programa de apoyos deberá desarrollarse un programa serio de desarrollo industrial para absorber esa mano de obra del agro y evitar que se vaya a la economía subterránea de los servicios en las ciudades”.

En la reunión de los miembros del CAP con el subsecretario de Agricultura se aclaró

¹⁷ *La jornada*, 23 de julio, 1993.

¹⁸ *Ib.*

¹⁹ *Ib.*

que los programas de financiamiento al campo no desaparecerán con el sistema de apoyos directos y pidió a los dirigentes de las organizaciones campesinas “avanzar en la consolidación de la organización campesina, factor primordial para la aplicación sistemática de los apoyos institucionales con una perspectiva mínima de diez años”.²⁰

A finales del mes de julio, Luis Téllez Kuenzler, subsecretario de Planeación de la SARH informa que el gobierno federal “está ajustando las cifras presupuestales” para el programa de apoyos directos a la agricultura, ya que México no tiene los recursos que Estados Unidos o Canadá otorgan en subsidios a sus agricultores. Al precisar que el citado programa beneficiará a los productores de granos y oleaginosas, que a nivel nacional han recibido subsidios y que en el entorno internacional son apoyados por sus respectivos gobiernos, el subsecretario de la SARH destacó: “es un programa de costo muy alto que implica un esfuerzo presupuestal muy importante y para su elaboración se está partiendo de un modelo económico de integración al resto del mundo”.

Trascendió que el gobierno mexicano estudia la posibilidad de otorgar 3 mil millones de nuevos pesos al programa de apoyos directos y que se otorgarían mil nuevos pesos por hectárea, particularmente a quienes siembren maíz, frijol, arroz, cebada, trigo, sorgo, soya, cártamo y avena. Sin precisar el monto que el gobierno otorgará al programa indicado, pero subrayando que será “una cantidad muy importante”, Téllez Kuenzler aseveró que el dinero saldrá del esfuerzo fiscal que ha hecho el gobierno federal durante todos estos años. Será parte de la racionalización del gasto público, del cambio estructural en el gasto, del efecto de la renegociación de la deuda externa y de la disminución tan importante que ha habido de la deuda interna del país.

Respecto al monto de los apoyos directos el funcionario anterior expresó, que se está tomando en cuenta que los precios agropecuarios que regirán en México, como consecuencia del Tratado de Libre Comercio, van a ser los internacionales y que en el resto del mundo se otorgan subsidios muy importantes a la agricultura. “Nosotros estamos trabajando en ver cómo compensamos los subsidios que en el resto del mundo se otorgan a la producción, para que los agricultores mexicanos no estén en un espacio en el cual estén compitiendo desigualmente con el resto de los productores del mundo”.²¹

La discusión actual sobre los apoyos que requiere el sector agropecuario se ha centrado, a instancias del gobierno, en la posible asimilación de las políticas que desarrollan Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea; sin embargo, la situación mexicana, de creciente déficit productivo y de producción, es totalmente contraria a la de estos dos, que padecen sobre oferta, por lo que requiere un tratamiento

²⁰ *La jornada*, 25 de julio, 1993.

²¹ *Ib.*

diferente que considere la propia experiencia mexicana y las observadas a lo largo del mundo cuando se ha tratado de enfrentar problemas de desplome de la producción.²²

Respecto de los apoyos que el gobierno pretende aplicar para resolver los problemas inmediatos del agro, el investigador José Luis Calva, considera que más que buscar aplicar subsidios, con base en el número de hectáreas o en los volúmenes de producción –que es la disyuntiva que ha planteado la SARH–, se requiere subsidiar los insumos que mayor incidencia tienen sobre la producción. La experiencia mexicana y universal muestra que este es el camino más exitoso para impulsar la producción. Sin embargo, el problema del sector agropecuario debe verse como un asunto de largo plazo y el actual marco macroeconómico del país impide cualquier salida real a la crisis. Calva considera que lo más urgente en el agro es impulsar la producción y la mejor manera sería subsidiar los insumos que mayor incidencia tienen en la productividad –como son fertilizantes, semilla y controles de plagas, además de la investigación y la divulgación–, pues así lo demuestra la experiencia ocurrida en México a fines de los años cincuenta y principios de los sesenta –cuando los apoyos al sector llegaron a representar hasta el 25 por ciento del valor de la producción– y así lo hacen evidente también otras experiencias.

Sin embargo, Calva reconoció que serían muchos los obstáculos a enfrentar ante la petición de apoyos a insumos, pues existen los argumentos de que éstos son distorsionantes y contienen “un alto grado de intromisión” en la economía. Por ello objetivamente, “en el peor de los casos” tal vez será preferible acercar que los subsidios sean por volumen “como se da en Estados Unidos” y no por hectárea. Aunque –y en esto coincidieron varios investigadores de la Universidad Autónoma de Chapingo– los subsidios forzosamente tendrán que ser diferenciados por estratos de productores y por regiones. “No se valdría que tenga un mismo subsidio un productor que produce siete toneladas, con construcción hidráulica subsidiada, a un campesino que produce una o dos toneladas”.²³

En cuanto al mediano y largo plazo, el investigador alertó sobre la posibilidad de que los precios de soporte (garantía) continúen siendo aplicados sólo al maíz y al frijol. Se están discriminando otros productos importantes. “Los campesinos deben pelear porque como mínimo se den precios de soporte a todos aquellos productores que gozan de éste en Estados Unidos, incluyendo el algodón, leche, carne de res y cerdo, huevo y otros más; en total suman 16”. Por otra parte, se mostró pesimista respecto de la política macroeconómica actual que abre indiscriminadamente las fronteras a los productos agropecuarios extranjeros e impide, como la misma SARH lo reconoce, diseñar soluciones reales a la crisis agropecuaria. De cualquier manera, dijo, es importante recomendar a los agricultores que sigan peleando por una política integral

²² *El financiero*, 15 de julio, 1993.

²³ *Ib.*

de fomento agropecuario. “Esa es la bandera de los campesinos y debe seguir siendo, aunque choque con los esquemas neoliberales”.²⁴

Por su parte, las organizaciones campesinas integrantes del Consejo Agrario Permanente, reunidas el 25 y 26 de julio pasado se manifestaron por un acuerdo nacional entre productores y gobierno federal, para que la reactivación del campo se haga bajo un esquema de mayor justicia, bienestar social y de respeto a los derechos de los pueblos indígenas. “El campo mexicano se encuentra en una situación de crisis prolongada y no es pertinente que se le siga presionando al grado de modificar sus estructuras productivas y de organización en esquemas que sean excluyentes y marginales”. El coordinador del CAP, Carlos Meneses Murillo destacó que el programa de apoyos directos a la producción agrícola debe dar certidumbre al productor, pero para su establecimiento se deben tomar en cuenta las diferencias y las necesidades de los productores. El programa de apoyos no debe excluir ni sustituir los actuales mecanismos de subsistencia y sugirió que el subsidio por hectárea no provoque la desaparición de los precios de garantía de maíz y frijol, y que Conasupo y ACERCA participen en los esquemas de compras y establecimiento de mecanismos de concertación para determinar los precios de granos y oleaginosas.²⁵

El tema de los precios de garantía ha generado múltiples declaraciones gubernamentales sobre su permanencia. Así, Luis Téllez Kuenzler plantea que con el programa de apoyos o subsidios directos a la producción agrícola, se busca la redistribución del ingreso y ligar esta actividad a la economía internacional, y precisó que la discusión gira en torno a si los subsidios se dan a los ingresos de los agricultores o bien tomando en cuenta los precios de los productos. Agregó que en el mediano plazo, los precios de garantía para el maíz y frijol podrían desaparecer, ya que los precios medios rurales al consumo son muy altos para seguir sosteniendo el citado sistema y la apertura comercial obliga a terminar con la administración de éste, además de que beneficia particularmente a los productores más fuertes.²⁶

Al clausurar la segunda asamblea nacional del CAP, Carlos Hank González, titular de la SARH expresó que los precios de garantía para maíz y frijol estarán vigentes hasta determinar conjuntamente con el CAP el programa de apoyos directos a la producción agrícola. Preciso que durante los ciclos agrícolas otoño-invierno 1992-1993 y primavera-verano 1993, éstos seguirán sosteniéndose. Frente a poco más de 100 delegados de la organización campesina referida el funcionario aclaró que “para tranquilidad y certidumbre de los campesinos, no desaparecerán los precios de garantía para los dos granos básicos de la dieta de los mexicanos”.²⁷

Para Armando Bartra, en su artículo “Subsidios para quién?”, donde resalta la

²⁴ *Ib.*

²⁵ *La jornada*, 27 de julio, 1993.

²⁶ *La jornada*, 30 de julio, 1993.

²⁷ *El financiero*, 28 de julio, 1993.

importancia de la producción maicera en nuestro país, que involucra a cerca de tres millones de productores y la necesidad de diseñar una política de apoyo integral para los mismos, ejercer con eficacia y transparencia cualquier subsidio directo al productor, supone el manejo colectivo y la supervisión social, es decir, la participación organizada de los agricultores. Pero esta organización es precisamente el hilo conductor de la gran reforma productiva y social y que demanda el campo. El manejo asociativo de la producción maicera no es, pues, una premisa operativa del subsidio, sino uno de sus objetivos primordiales. Para él el subsidio por hectárea, que es relativamente fácil de operar, podría ser la opción con agricultores dispersos y desarticulados. En cambio, en las regiones o distritos donde ya exista o pueda inducirse la organización, el apoyo directo debería articularse con programas de fomento. Por demás está decir que, al ser manejado por los propios agricultores, se obviarán las dificultades de ejercer el subsidio por toneladas.²⁸

Según Bartra, la sustitución de los precios de garantía por apoyos directos al productor hace posible aplicar el subsidio con criterios compensatorios, vincularlo a programas de fomento y ponerlo al servicio de un desarrollo agrícola regionalmente equilibrado y socialmente justo. Sin embargo, todo hace temer que en su distribución se impondrá el criterio de los rendimientos, en cualquiera de sus dos variantes: por tonelada, como demandan los agroempresarios o por hectárea, pero según rendimientos medios regionales, como plantean algunos funcionarios. En cualquiera de las dos modalidades, el subsidio constituiría una renta diferencial financiada por el erario público y con el argumento de premiar la productividad se castigaría la pobreza. Si se asigna en proporción a los rendimientos individuales o a los rendimientos en cada distrito, el subsidio resultará regional y socialmente polarizador. Como buen cómplice del mercado, premiará las modalidades del clima, la fertilidad natural de los suelos y la dispersión del capital, que se expresan en bajos costos por tonelada, a la vez que castiga las limitaciones agroecológicas, la penuria económica y los costos elevados. Que los precios recompensen diez o quince veces más la inversión de un maicero con riego o buen temporal, que el estado apueste al mercado y emplee recursos fiscales para profundizar la inequidad y desequilibrio regional, es de plano inadmisibles. Y si uno se pregunta por qué, la única respuesta razonable es que en verdad no se busca equilibrar el desarrollo regional, generar empleo e ingreso y atenuar las inequidades, sino todo lo contrario: se desea reforzar el “doloroso pero necesario” efecto polarizador del mercado, ayudándolo a sacar de la jugada a más de dos millones y medio de productores maiceros “no competitivos”. En el marco de dicha estrategia, la loable extensión del subsidio a la producción de autoconsumo no está al servicio del desarrollo general y armónico del campo, sino que responde a un esquema dualista y marginador, en el que la mayoría de los milperos queda relegada a funciones vegetativas y recibe un subsidio asistencialista.

²⁸ “La jornada del campo”, *La jornada*, 28 de julio, 1993.

La opción contraria para Bartra, emplear el nuevo mecanismo de subsidios con fines compensatorios y utilizarlo para promover un desarrollo interno más equilibrado, tanto entre productores como entre regiones, supone una estrategia maicera y agrícola que no se la juega todo al mercado y que prioriza objetivos tales como la seguridad y soberanía alimentaria, la generación de empleo productivo e ingreso digno, el freno a la desintegración comunitaria y a la desbandada migratoria, la preservación y restauración de los equilibrios ecológicos. En el soterrado debate sobre las modalidades operativas del subsidio, lo que en verdad está en juego es la estrategia agrícola toda; y en cuestiones de esta trascendencia, lo menos que se puede pedir es que la discusión y sus verdaderos términos sean públicos.²⁹

Conocida en general la nueva propuesta de apoyo para los productores agrícolas mexicanos surge de inmediato la pregunta respecto a la relación que existe entre la nueva propuesta y la modificación al artículo 27 constitucional y la negociación del TLC en la perspectiva de la racionalidad de la globalización agrícola mundial. Para Blanca Rubio³⁰ los tres objetivos que buscan las dos últimas iniciativas son los siguientes:

1. Volver rentable la producción agropecuaria para un selecto grupo de capitales nacionales y extranjeros que orienten su producción a los bienes de exportación de lujo, con el fin de recuperar un rol productivo en la división agrícola internacional.
2. Desmantelar la producción campesina ineficiente (los campesinos pobres), con el propósito de liberar sus recursos productivos para la inversión capitalista.
3. Reorganizar la producción campesina de buen potencial productivo hacia la producción de materias primas para la industria, a través de los contratos en participación.

Los objetivos planteados por Blanca Rubio resultan plenamente compatibles con el nuevo programa de apoyos, sin embargo, la duda central consiste en conocer hasta dónde el número limitado de medidas que integran el nuevo programa será suficiente para obtener los tres objetivos. En principio, tal parece que lo que se busca es fortalecer de manera prioritaria la agricultura empresarial de exportación y la economía campesina con alto potencial productivo, relegando a los campesinos ineficientes. Se puede considerar que ellos serán atendidos por el Pronasol que se anuncia como el principal gestor de los nuevos recursos anunciados para el campo. Pero, el monto mismo de los recursos (incremento del 20 por ciento), la prioridad de los objetivos eficientistas de corto plazo, la instrumentación electoral del Pronasol en el umbral de la próxima coyuntura electoral de la presidencia, y los efectos de la apertura externa y el abandono

²⁹ *Ib.*

³⁰ Blanca Rubio, "Agricultura y proteccionismo a nivel internacional", inédito.

de diez años del campo nacional, nos hace considerar como insuficiente el programa presidencial para poder superar el profundo rezago del campo y poder hacer frente a las nuevas condiciones de la competencia internacional bajo la culminación del TLC.

Los acontecimientos recientes de la economía mundial, tales como el estancamiento de las negociaciones del GATT entre la CEE y los Estados Unidos, la victoria demócrata en ese país y el nuevo tipo de política más proteccionista, así como la renuncia del primer ministro canadiense, si bien generan gran incertidumbre en el conjunto de la economía mundial y sobre la culminación de las negociaciones del TLC, esto produce nuevas condiciones para que los campesinos mexicanos exijan al gobierno federal un apoyo equivalente al que reciben los productores estadounidenses y canadienses, y considerando la posición del presidente Clinton de discusión de temas complementarios, que se aprovecha la coyuntura para integrar lo que tardíamente quiso plantear el presidente Salinas: los fondos compensatorios para las zonas más atrasadas y las que resulten más afectadas por el TLC, tal como existen en la Comunidad Económica Europea.

Si no se aprovechan las nuevas condiciones existentes en el conjunto de la agricultura mundial en el que se defiende al proteccionismo agrícola como objetivo de interés nacional (ej. de los agricultores y gobierno francés), para diseñar un programa realmente integral para el conjunto de todos los productores agrícolas del país, se acentuarían más la segmentación ahora existente, los problemas de abasto del mercado interno, los problemas de empleo, emigración, etc., poniendo en peligro no sólo el modelo neoliberal de reestructuración de nuestro país, sino incluso su estabilidad económica y social.³¹

Como resultado de los problemas antes referidos, el 6 de agosto la prensa mexicana informa que con o sin Tratado de Libre Comercio, el gobierno otorgará 5 mil millones de dólares en apoyos al campo cada año para compensar a los productores de la apertura económica, aseguró Eduardo Bours, presidente del Consejo Nacional Agropecuario (CNA). Estos recursos, según él, sólo se otorgarán a un padrón de agricultores que se ajusten a una canasta de 12 cultivos determinados por la SARH. Los agricultores beneficiarios de los apoyos oficiales serán quienes cultiven maíz, frijol, arroz, sorgo, cebada, avena, algodón, garbanzo, trigo, soya y cártamo. Fuentes de la misma SARH indicaron que ya se tiene el padrón de productores en 28 entidades de la república, y que 5 mil millones de dólares de apoyos no cubrirán los 4.5 millones de ejidatarios que hay en el país. La dependencia agregó que en septiembre próximo se podría anunciar el paquete de apoyos al agro para los próximos años; esto, al margen de los resultados del TLC en el Congreso de Estados Unidos. Eduardo Bours reconoció que hay grupos dentro del CNA que consideran que el incremento de 100 por ciento en los apoyos al agro, que pretende otorgar el gobierno, no son suficientes y que para estar a los niveles de productividad internacional habría que destinar alrededor de 7 mil

³¹ *El financiero*, 6 de agosto de 1993.

millones de dólares. Pero, todos sabemos que para reactivar este sector no existe dinero que alcance y que el gobierno federal tampoco está en condiciones de dar rienda suelta al gasto público. Además, precisó, el campo no se puede convertir en una guerra de tesorerías en el mundo y mucho menos a raíz del TLC. Pero los productores nacionales deben tener apoyo gubernamental para poder competir.

Para Gustavo Gordillo, subsecretario de la SARH, el programa de apoyos directos a la producción agropecuaria premiará la eficiencia, evitará que se otorguen mayores subsidios a quienes menos lo necesitan y con ello se cumplirá el propósito redistributivo del ingreso. Al indicar que es crucial tomar en cuenta el grado de heterogeneidad de los agricultores para que el beneficio económico sea para todos, Gordillo de Anda explicó que se trata de un “subsidio por compensación internacional y por las diferencias internas que hay entre los agricultores mexicanos”. Considera que lo esencial de los apoyos directos es que no estén atados a determinados productos “para que los campesinos cuenten con libertad suficiente, de manera que, apreciando las características de su entorno agroecológico, su lógica económica o sus preferencias productivas, pueda optar por el cultivo o la actividad que mayores beneficios estima poder obtener”. Recordó que el presidente Carlos Salinas exigió al gabinete agropecuario que dicho programa de apoyos o subsidios tenga una aplicación universal, es decir, que beneficie a todos los productores de básicos; tenga un efecto compensatorio similar al que tienen los agricultores de otros países; se respete la soberanía de los productores; tenga un efecto redistributivo del ingreso y sea una operación que elimine excesos burocráticos.³²

En palabras de Gordillo, será una nueva política que considerará la inestabilidad en los precios y montos recibidos por nuestros principales competidores; tenderá a eliminar las variaciones en los montos otorgados anualmente a los agricultores y establecerá un horizonte temporal que brindará certidumbre en sus decisiones. Los subsidios se han canalizado por cuatro vías diferentes: gastos, precios y tarifas, financiamiento e ingreso. En los distintos periodos del actual gobierno se ha utilizado una u otra vía. En 1989, los subsidios a través de insumos fueron los más importantes; en 1990 y 1991 se utilizó el mecanismo de los precios de los productos y en 1992 se consolidó la vía financiera, a la cual se le sumó un programa de pagos directos mediante estímulos a la producción. Ahora, el reto del Estado es consolidar la reforma rural con una política sectorial “que sin descarrillar los objetivos macros, favorezca la capitalización del campo y atienda la diversidad de las formas de producción existentes en el agro mexicano”.³³

La globalización mundial llegó al campo mexicano. Una revuelta de carácter pacífico despertó de pronto a millones de cultivadores de productos básicos, porque

³² *La jornada*, 8 de agosto de 1993.

³³ *Ib.*

el gobierno decidió otorgar subsidios directos a los labriegos, preparándose así para los escenarios que exige el Tratado de Libre Comercio.

Se parte del reconocimiento de que los agricultores mexicanos no son competitivos a nivel internacional y del propósito teórico de que lo sean en los próximos años. El subsidio deberá llegar a 12 millones de hectáreas de cultivos. Los apoyos monetarios directos a los agricultores fueron calculados por las autoridades en 10 mil millones de nuevos pesos (más de 3 mil 200 millones de dólares), en un programa que no entrará en vigor antes de octubre, pero que ya salió de las discusiones del gabinete a los ámbitos rurales. El debate es soterrado todavía y se trata de mantener en los límites de la consulta con los sectores que serán afectados, se supone que favorablemente por este vuelco globalizador que cumple varios objetivos simultáneos. Dar paliativos a la explosiva crisis agrícola, arraigar a los campesinos en sus tierras en esta coyuntura, negociadora en lo externo y de extrema cautela política en lo interno, debido a la sucesión; dar eficiencia a la producción de básicos, con la finalidad declarada de que a más largo plazo sean expulsados del campo millones de actuales labriegos improductivos.³⁴

En el debate sobre la política de subsidios agrícolas que el gobierno mexicano está diseñando desde hace dos años y que según ha dicho, anunciará próximamente, destaca la situación del maíz. Producto principal en la dieta mexicana y cultivado por alrededor del 65 por ciento del total de los agricultores del país, este cereal ha sido objeto de los mayores apoyos en los años recientes con resultados positivos –los volúmenes de cosecha se han incrementado, ha habido mejoras tecnológicas y se ha posibilitado la organización de productores–, pero también con efectos negativos, como es el desestímulo en la siembra de los demás básicos. Según Lourdes E. Rudio, tales apoyos –constituidos principalmente por el precio de garantía y la permanencia de la Conasupo como canal de comercialización– no ha podido sin embargo, homologar las condiciones de competencia y eficiencia del maíz mexicano respecto del grano de Estados Unidos que, con o sin TLC, representa su principal punto de referencia dado que alrededor del 90 por ciento de nuestras importaciones provienen de ese país.³⁵ Ante ello, especialistas en el sector agrícola consideran que el principal dilema en el diseño de la política gubernamental se centra en:

- a) aplicar un programa de fomento dirigido especialmente a los pequeños y medianos productores del grano, que continúe limitando las importaciones y mantenga en el campo a los campesinos; o,
- b) apresurar la liberalización del mercado del grano para abaratarlo y hacerlo accesible a la población en general y a los propios agricultores en particular, con

³⁴ *El financiero*, 12 de agosto, 1993.

³⁵ Lourdes E. Rubio, "Dar fomento a pequeños productores de maíz, o apresurarse a la liberalización del agro, dilema del gobierno", *El financiero*, 12 de agosto de 1993.

la consideración de que muchos de éstos (unos dos millones de familias), no producen maíz y deben compararlo con precios hasta tres veces superiores a los internacionales.

Con la última opción, además se liberarían recursos que podrían ser aplicados como apoyos a los demás básicos o incluso a productos como el algodón, los lácteos, carne de res y cerdo que no gozan de subsidios y enfrentan una fiera competencia de parte de las importaciones con precios menores a los internos. Un estudio reciente de Santiago Levy y Sweder Van Wijnbergen (*Mexican Agriculture at the Crossroads*, 1992), señala que una posible liberalización pronta del maíz tendría además un efecto indirecto de revalorización de las tierras agrícolas, pues la caída de los precios internos del grano tendría que ser subsanado por un incremento en el gasto público en obras de infraestructura, lo cual elevaría el valor de la tierra e incrementaría la productividad, aunque el número de productores disminuiría.

Quienes se inclinan por la primera opción, por fomentar la producción, consideran precisamente que el número de personas que dependen económicamente del maíz, unos 3 millones, son un factor que debe pensarse mucho. Una liberalización apresurada conllevaría consecuencias sociales explosivas y una migración masiva a las ciudades, donde las opciones de empleo son muy limitadas. Según la empresa social Comagro, “los cálculos más optimistas indican” que el 85 por ciento de los productores, o sea, no menos de 2 millones 465 mil familias, estarían condenados a “desaparecer” en un marco de libre competencia en maíz con el TLC; los sobrevivientes de la competencia alcanzarían cuando mucho las 435 mil familias.³⁶

Por lo pronto, los productores maiceros de la Confederación Nacional Campesina (CNC, uno de los tres sectores del PRI) hicieron la contrapropuesta de que solamente para maíz se otorguen 15 mil millones de nuevos pesos. Y que la vigencia del subsidio, que el gobierno plantea para diez años, se prolongue a los quince (los mismos de apertura gradual signados en el TLC en materia de maíz y frijol), se convierta en ley y se revise periódicamente. Más de 2.5 millones de mexicanos se dedican a producir maíz. Casi la mitad de ellos dejarán de hacerlo cuando la otra mitad eleve sus niveles de producción por hectárea, según los planes gubernamentales dados a conocer.³⁷

Los ejidatarios, comuneros y propietarios mexicanos entrarán a un Sistema de Apoyos Directos (SAD), de la misma manera –se afirma– en que ya reciben este tipo de subsidios los agricultores de Estados Unidos, de Canadá o de la Comunidad Europea. Pero en México no se ha encontrado la cuadratura al círculo para decidir los mecanismos de entrega de estas ayudas, en dinero contante y sonante, que echarán al desván de la historia agraria los precios de garantía, vigentes aún en ciertos cultivos

³⁶ (36) *Ib.*

³⁷ José Reveles, “Subsidios al campo, un paternalismo forzado para enfrentar al TLC”, *El financiero*, 12 de agosto de 1993.

básicos. La discusión recorre ya todas las centrales campesinas agrupadas en el Congreso Agrario Permanente (CAP), la academia y las oficinas gubernamentales relacionadas con el agro y con las finanzas. Es así como recientemente 500 dirigentes maiceros de más de catorce estados del país analizaron y discutieron la propuesta oficial y llegaron a la conclusión de que debe legislarse el SAD para darle vigencia de quince años y no estar expuestos a cambio de opinión sexenal. En palabras del líder de la Unión Nacional de Productores de Maíz de la CNC, Javier Contreras Padilla, se pretende que al productor se le asegure, por lo menos, el ingreso actual (que es de 750 pesos por tonelada de maíz) más una tasa que reponga el diferencial de la inflación; que el gobierno cuente con los recursos suficientes para que no haya demoras en la entrega de los apoyos directos; que se legisle para garantizar inversión permanente en infraestructura para el campo y que este fomento económico sea continuo por lo menos durante quince años. Además, que los mecanismos para la entrega de los subsidios sean transparentes y oportunos (en Sinaloa y Tamaulipas hay problemas ahora mismo porque no se paga a los agricultores las últimas entregas de maíz) y que se elabore un padrón confiable de los agricultores que serán beneficiados (la secretaría de Agricultura elaboró una lista en la que “ni están todos los que son, ni son todos los que están”).

Para ilustrar el reto de la competitividad que el TLC le está planteando a la agricultura mexicana, Contreras Padilla dice que Estados Unidos produce en dos millones de hectáreas todo el maíz que México apenas logra en 7.7 millones de hectáreas (unas 14 millones de toneladas). Y reconoce una realidad en el nuevo esquema del agro: los productores ineficientes (habla exclusivamente, pero la receta será aplicable a todos los productores que reciban el apoyo directo), tendrán que desaparecer. Son aproximadamente un millón y la incompetencia no es atribuible a ello, sino a que no hay condiciones propicias de suelos y de lluvias, no hay créditos ni tecnología y así la productividad por hectárea llega a ser deprimente: 500 kilogramos que no dan ni para la subsistencia.³⁸

La paradoja del maíz es que el precio de garantía está subsidiado en México, pues los 750 pesos equivalen a dos veces y media el precio internacional. Pero ese dinero a duras penas cubre hoy los costos de producción en la mayor parte de las tierras temporales. Los agricultores estadounidenses reciben entre 88 y 112 dólares por tonelada de maíz amarillo. Tienen un subsidio del 38 por ciento y otros establecidos por la ley, para garantizarles un ingreso estable, con márgenes de ganancia según el dirigente cenecista. Aunque los agricultores mexicanos venden el maíz mucho más caro que sus vecinos, en la práctica no tienen certeza de si van a lograr alguna ganancia razonable, por el diferencial en costos de insumos, infraestructura, calidad de tierras, régimen de lluvias, tecnología y comercialización. El precio por tonelada de maíz estadounidense puesto en México es de unos 450 nuevos pesos. Conasupo paga 750 por tonelada a los maiceros mexicanos, pero debe agregar al precio de garantía los

³⁸ *ib.*

gastos de almacenaje y comercialización, con lo que resulta un costo global de 1,120 nuevos pesos la tonelada. Luego Conasupo vende a 860 nuevos pesos la tonelada a consumidores e industriales sin subsidio; a 660 la tonelada para los molineros y tortilleros y, finalmente, a 430 para alimento de ganado. El costo financiero de transferir el maíz del productor al comprador es de por lo menos 370 nuevos pesos la tonelada. Esta cantidad deberá ir al agricultor, en forma directa, concluyeron los maiceros de 14 entidades.

“Ser autosuficientes en la producción de grano básicos debe ser parte de una política de seguridad nacional, apunta la Unión Nacional de Productores de Maíz, en un documento –propuesta para el Sistema de Apoyos Directos. ”Todos los grandes bloques en el mundo no quieren depender, para la alimentación de sus pueblos de otros países. El actual sistema de precios de garantía resulta injusto, discriminatorio y no alienta al campesinado para mejorar su productividad. Hay variables económicas dentro de ese esquema totalmente ajenas al agricultor, indica el dirigente citado. De hecho, los apoyos directos pretenden que los subsidios que históricamente se han otorgado a la producción de básicos, tengan como único destinatario al hombre del campo.

Para José Reveles el TLC ya comenzó, el gobierno hará desaparecer los precios de garantía para los básicos que aún los conservan, se propone ajustar gradualmente los precios internos agrícolas a los internacionales y los apoyos directos irán “por afuera” del precio, en un esquema que aún no se define, pero que deberá combinar los subsidios por hectárea (por el solo hecho de producir), por tonelada (premio a la productividad), por regiones (si no se quieren agudizar las abismales disparidades entre agricultores ricos y eficientes de las zonas de riego y buen temporal, con el campesinado miserable de las tierras yermas), apoyos a la comercialización (con privatización o desaparición gradual de las dependencia que regulan al mercado: ANDSA, Conasupo, Buroconsa y otras) y estímulos para la asistencia técnica y capacitación.

Según José Reveles, un esquema ya esbozado para el futuro “teleciano” de los productores de maíz es el siguiente: se pagarían 450 nuevos pesos por tonelada (el precio internacional del grano puesto en México) y se subsidiaría la diferencia de 300 nuevos pesos para igualar el actual precio de garantía, pero está contemplado un apoyo adicional a la comercialización. La ventaja que algunos ven en este sistema es que los productores para el autoconsumo podrían recibir ayuda directa, de la que estaban excluidos con los precios de garantía. En la estrategia oficial está contemplada la compra de entre 2.5 y 4 millones de toneladas de maíz para satisfacer la demanda interna, una vez que se haya estabilizado (a la baja) la cantidad de hectáreas y de productores a los que el gobierno y el mercado reconozcan vocación maicera.³⁹

De la trascendencia que revestirá la entrega de multimillonarios subsidios a los agricultores mexicanos hablan los propios ideólogos e impulsores de este Sistema de

³⁹ *ib.*

Apoyos Directos, diseñado para los próximos 10 años por lo menos y que, en principio, deberá arrancar en octubre de 1993. “En la próxima década (a partir de ahora) la economía agrícola mexicana será la que se someterá al cambio estructural más importante en el mundo, tanto por los cambios institucional (en el derecho de la propiedad) como por la apertura total que implica el TLC”.⁴⁰

Entre un cúmulo de argumentaciones para concluir que el gobierno entregará subsidios directos para una docena de productos básicos por alrededor de 8.4 millones de nuevos pesos (que en reuniones del gabinete se han redondeado a 10 millones), dos documentos del que podría denominarse Plan Téllez-Warman mencionan, entre otras cosas, las siguientes:

- a) los costos de transporte y almacenaje de granos son tan altos que cuesta 44 por ciento más traer trigo de Sonora que desde Chicago al Distrito Federal;
- b) la diferencia de precios interno con respecto de los internacionales, en el caso del maíz, impide la liberación comercial del grano en México. Si se hiciera en forma abrupta y sin apoyos, equivaldría a que 1.8 millones de productores (74 por ciento de los maiceros) obtuvieran ingresos menores a una décima parte del salario mínimo (40 pesos al mes) y que 98.3 por ciento de todos los cultivadores de maíz –2.4 millones de familias, unos 12 millones de personas– tuvieran que vivir con menos de un salario mínimo. Dicho de otra manera, a precios internacionales y suponiendo gastos mínimos de traslado, solamente 7.9 por ciento de los productores mexicanos de maíz “serían rentables”.

Bajo el contexto anterior es como el gobierno mexicano intenta trastocar la economía agrícola de este país y opta por dar dinero a los productores agrícolas, en su inmensa mayoría atrapados entre la pobreza extrema y la baja rentabilidad de sus cultivos. De esa manera, además, el maíz llegará a los consumidores a un precio bajo, el internacional, de unos 450 pesos la tonelada, casi la mitad del actual. El reto es cómo ajustar gradualmente la agricultura mexicana a las exigencias del TLC y de la globalización mundial, sin provocar estallidos sociales, sin alterar drásticamente al mercado interno, sin dejar de subsidiar la producción de básicos y, por añadidura, buscando beneficiar a campesinos que nunca tuvieron alicientes por la vía del ya caduco sistema de precios de garantía. No sólo eso. El gobierno no ha de guardar un equilibrio que no contraríe los acuerdos en el GATT y con el Banco Mundial, que no desentone con lo ya pactado para el Tratado (incluida la llegada al país con arancel cero, de granos y oleaginosas), que en síntesis haga mover por resortes internacionales a un México con más de la cuarta parte de su población todavía rural. Y un tema tabú para muchos, pero que no se puede ignorar: los tiempos que corren incitan al

⁴⁰ José Reveles, “Profundo cambio estructural en el agro mexicano eje de la discusión en el gabinete agropecuario”, *El financiero*, 13 de agosto de 1993.

clientelismo electoral. Tal como lo expresó recientemente el líder de los pequeños propietarios rurales ante el secretario de Agricultura: “Si el mecanismo de apoyos directos al campo no es favorable, se corre el riesgo de que en el campo el voto sea de protesta”. La decisión inmediata (octubre se ha mencionado como fecha mágica para la vigencia del nuevo esquema) fue dar ayudas directas en efectivo, a través de una “ficha de apoyo” a productores agrícolas de una docena de básicos.

Los documentos que sustentan el proyecto Téllez-Warman arriban a la conclusión de que más de tres millones de ejidatarios, comuneros y propietarios mexicanos deberán ser subsidiados de manera global y eficiente por el gobierno en vista de que han caído y siguen a la baja los precios internacionales, de que es imposible hacer una reconversión abrupta de la producción agrícola; por tanto, hay que adoptar esquemas de apoyo como los que los países desarrollados aplican a sus agricultores. El programa integral de apoyos a básicos “destinará pagos directos, desligados del volumen de producción, a los agricultores que actualmente cultivan cualquiera de los 12 productos básicos que recibe o recibieren algún tipo de subsidio. Tendrá como cobertura la totalidad de la superficie que hoy día se dedica al cultivo de estos productos, incluyendo a la comercial y la de autoconsumo y su objetivo será apoyar la producción en forma neutral”. Es decir, unas 12 millones de hectáreas.⁴¹

El sistema de apoyos directos, según se acordó en reuniones del gabinete agropecuario “deberá ser lo menos distorsionante posible, con el objetivo de maximizar la eficiencia microeconómica” y deberá ser “viable tanto administrativa como políticamente: esto último implica que no conlleve cambios negativos bruscos en el ámbito rural en ingresos, producción y empleo”.

El gabinete agropecuario analizó las posibilidades de dar un pago único por hectárea cultivada o de pagar por hectárea “en base a precios objetivos”. Al final, la tendencia triunfante es que se darán los apoyos por tonelada, de acuerdo con las cosechas promedio que se obtengan por regiones, más otro subsidio para la comercialización directa, de tal manera que a la larga habrán de desaparecer las instituciones oficiales intermediarias para el almacenaje, distribución y venta de granos básicos (Conasupo, ANDSA, Boroconsa). La tendencia es llegar a un esquema de pago único por hectárea, ya que éste “es el que promueve mayor eficacia microeconómica y, por tanto, es más congruente con un esquema de mercado y apertura comercial”. La modalidad que se implementará a partir de la cosecha otoño-invierno 1993-1994 puede ser de “transición”, en la medida en que maneja “precio objetivo” y prolongarla haría que México afrontara dificultades que ya tuvieron los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y Europa. “Una vez que se establece un esquema en base a precios objetivos, resulta difícil reducirlos, porque en lugar de promover la conversión productiva, mantiene a los productores en sus cultivos, perpetuando de esta forma los pagos. El costo

⁴¹ *ib.*

presupuestal del esquema de precios objetivos pudiera resultar en el largo plazo más costoso”, según el gabinete agropecuario.

Para dicho gabinete, se conservarán los niveles de precios de 1993 en maíz y frijol y se propone mantener el resto de los precios de básicos en “dólares nominales” pues tales productos ya están muy cerca de los precios internacionales, si se acepta el trigo. En 1993 se podrían fijar los niveles de precio objetivo y el apoyo para 1994 y 1995, tanto de maíz y frijol como para el resto de los productos del abanico de opciones. Esta propuesta permitirá alinear los ingresos de los productores de maíz y frijol en relación a los ingresos que perciben los productores del resto de la canasta. Para que no haya dudas de que México debe adaptarse a los modos estadounidenses, según los acuerdos del TLC, en el texto se plantea que, a partir de 1996, la política de precios objetivos y las ayudas monetarias podrán establecerse cada cinco años, “de forma similar al Farm-Bill de los Estados Unidos cuyo próximo quinquenio corresponde al periodo 1996-2000”. El subsidio económico se dará a productores comerciales y también a los de autoconsumo; los primeros tendrán además ayuda para transporte, almacenaje y financiamiento de inventarios. El documento se refiere aquí al maíz y frijol, los dos productos básicos que más cultiva y consume el país y que aún conservan precios de garantía.⁴²

El 15 de agosto la prensa nacional informa que los agricultores mexicanos dedicados al cultivo de los principales granos y oleaginosas básicos recibirán, en los próximos meses, “fichas de apoyo”, una especie de título de cambio con el que podrán recibir subsidios directos y en efectivo.⁴³ La “ficha de apoyo” se basa en un esquema de “precios de indiferencia”. Es decir, que en una misma región sea lo mismo comprar los cosechados en México o importar cualesquiera de los productos de una docena que recibirán esa ayuda oficial. Se señala que a partir del 16 de agosto la SARH comenzará a circular entre las organizaciones de campesinos y propietarios el Directorio Nacional de Productores para que lo revisen y se puedan corregir errores de ese padrón. La ficha de apoyo al ingreso y comercialización deberá contemplar una superficie fija, con la cual se inscriba el productor y que se verificará aleatoriamente. El valor definitivo de los apoyos estará condicionado a la superficie y el rendimiento histórico de la región en los últimos cinco años. La ficha ampara un precio al primer consumidor equivalente al precio internacional del producto puesto en México (unos 450 pesos por tonelada de maíz), un apoyo directo del gobierno (unos 300 pesos más tonelada) y finalmente un apoyo para costos de transporte, almacenaje y financiamiento de inventarios para comercializar cosechas, cuyo monto dependerá del origen y el destino; pero se tratará que las cosechas sean vendidas en la misma zona o sus cercanías. Este sistema va a sustituir al actual conjunto de apoyos sumamente onerosos para el maíz y el frijol, por ejemplo, que incluye:

⁴² 42) *Ib.*

⁴³ “Subsidios con fichas de apoyo a productores de básicos”, *El financiero*, 15 de agosto de 1993.

- 1) compras con precio de garantía;
- 2) apoyo al proceso de comercialización;
- 3) apoyo a productores de bajos ingresos vía PACE (Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal);
- 4) suministro de costales, pues casi 60 por ciento de la cosecha se recibe encostalada;
- 5) crédito a la palabra, que otorga Pronasol desde 1990 a campesinos de zonas marginadas y sin acceso a otros sistemas de créditos.

El proyecto Téllez-Warman, referido con anterioridad, plantea que a los productores de maíz se les subsidia actualmente con más de 608 nuevos pesos por tonelada y a los de frijol con más de 682. Menos de ocho por ciento de los productores maiceros sería competitivo a precios internacionales. La superficie sumada de maíz y frijol ocupa 65 por ciento de toda la cultivada en la república. Aunque México no cuenta con ventajas comparativas en la producción de granos y oleaginosas (como son los casos de Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea, Argentina, Australia y Canadá), la realidad es que tradicionalmente estos productos (más de 10 principales) se siembran en más de 80 por ciento de nuestra superficie cultivable y representan cerca del 25.2 por ciento de la producción.

Entre las ventajas del inminente programa integral de apoyos a productos básicos, se enumeran:

- a) se permite abrir espacios para el establecimiento de mercados competitivos, a la vez que se estabilizan los ingresos de los productores “en la transición hacia un mercado abierto”;
- b) al estabilizar ingresos para el productor, se le permite tomar decisiones de inversión “en un ambiente de certidumbre en el tiempo”;
- c) al desligar el apoyo directo a productores de los precios al consumidor, se consigue que todos los contribuyentes y no solamente los compradores subsidien las cosechas de básicos, como ocurre en el esquema actual. “Esto es particularmente necesario en el caso del maíz y del frijol, ya que son los consumidores de menores ingresos los que pagan mayores precios por estos productos”, que llegan al mercado con sobreprecio;
- d) por primera vez se apoyará el ingreso de los productores de autoconsumo de maíz y frijol, que son más del tercio del total;
- e) el costo de las ayudas corre íntegramente a cargo del gobierno federal, lo que no ocurre con los actuales precios de garantía, pues los consumidores, “en muchas ocasiones los de menores ingresos en las zonas rurales”, cubren una parte importante del subsidio;
- f) se beneficia a la totalidad de los consumidores, al permitir la reducción del precio del maíz para tortilla, que tendrá precios internacionales puesto en la zona de consumo. “Permite congruencia en las cadenas productivas y agroindustriales,

ya que ofrece acceso, a precio internacional, a sectores demandantes de maíz que hoy día requiere de subsidios, permisos especiales de importación, o simplemente les es prohibitivo su consumo, lo que les obliga a utilizar sucedáneos”.⁴⁴

Conocidas las innumerables declaraciones oficiales sobre el nuevo sistema de apoyos directos para la producción agrícola Armando Bartra plantea que el actual gobierno mexicano carece de una política definida de desarrollo agrícola y no ha podido cumplir con la llamada reconversión productiva del campo mexicano que tanto anunció. Para él, hoy resulta que se está discutiendo una política de apoyos y subsidios, sin tener una política definida de desarrollo agrícola. Ese instrumento fundamental que son los apoyos a los productores se debate ahora sin haber discutido la estrategia productiva global a la cual ese instrumento estaría adscrito. Lo que está en juego no tiene que ver tanto con la productividad y con un futuro dentro del TLC, como se quiere justificar en términos de eficiencia, sino con la estabilidad social, económica y política del país.

El hablar de maíz tiene que ver con la viabilidad del campo mexicano, con la mitad de las tierras agrícolas, la mitad de la población rural económicamente activa; es un asunto de urgencia social, de soberanía, de redistribución del ingreso, de empleo, de equilibrio regional, de cultura, de todo lo que se quiera, porque estamos hablando del producto del cual vivimos la mayor parte de los mexicanos.⁴⁵

En palabras de Bartra, en el cambio de esquemas de los subsidios al campo, que la coyuntura internacional y la globalización están empujando en México –reconversión que es urgente con TLC o sin él el gobierno tiene la oportunidad histórica de corregir distorsiones en la distribución del ingreso. Los subsidios deben servir para evitar los excesos del mercado. Hay que concentrar apoyos en donde el mercado reduce el ingreso de los campesinos y viceversa, pero buscando que eso se traduzca a la larga en producción y productividad. El mercado es perverso al tratar como iguales a los terriblemente desiguales.

Los subsidios son necesarios y todos los países del mundo los emplean con el fin de racionalizar su producción y no exponerse a los vaivenes internacionales, por razones de seguridad nacional, de soberanía, de redistribución del ingreso. Pero deben ir, según él, a contracorriente del mercado, aplicarse de un modo inversamente proporcional al ingreso de los campesinos en un país de tan graves desigualdades como México. No es posible en aras de la globalización y la eficiencia, pensar en desemplear a una octava parte de toda la población económicamente activa. Ya fueron quedando en el camino por la crisis los productores de henequén, café, copra, algodón, cítricos

⁴⁴ *Ib.*

⁴⁵ Armando Bartra, “incumplió el gobierno con la reconversión del campo”, *El financiero*, 15 de agosto de 1993.

“y no podemos darnos el lujo de afectar a esa cantidad impresionante de mexicanos que hoy están ligados al maíz. Como seguro de desempleo, la producción de maíz es el más barato, más conocido y más noble. Es un producto que permite la subsistencia, genera empleo, se puede comer, tiene bajo costo de producción y se adapta casi a todos los microclimas del país. Al maíz se dedica la mitad de los campesinos y uno de cada diez mexicanos laborantes, con maíz se cultiva la mitad de nuestras tierras agrícolas y es de maíz una de cada dos toneladas cosechadas. Además, tanto en el campo como en la ciudad, la mayoría de los mexicanos vivimos del medio kilo de tortillas que diariamente nos comemos (en promedio). Al filo del milenio, los mexicanos seguimos siendo ‘hombres de maíz’ y el futuro de este cultivo está severamente amenazado”.

Para que la apertura comercial no arroje del campo a unos dos millones de campesinos, se requieren los apoyos, pero para Bartra, el cambio en la estructura productiva es pertinente también por cuestiones estratégicas y no coyunturales. No es un problema del TLC; simplemente no se pueden seguir manteniendo precios de garantía de espaldas al mercado mundial. La discusión sobre los apoyos directos que el gobierno entregará a los productores de alimentos básicos no ha sido pública y el peligro es que se mantenga a los campesinos como el “inframéxico”, el patio trasero dentro del país. Hay un discurso en sectores del gobierno que ve al sector rural como un pesado lastre que se tiene que arrastrar. Sin embargo, los campesinos pobres no son un lastre, sino un sector mexicano adscrito a los medios de producción más escasos y deteriorados por el uso y abuso histórico, pero que además tienen la responsabilidad de sostener a la cuarta parte de la población del país, darnos alimentos a los demás y sustentar la soberanía alimentaria en condiciones agroecológicas, sociales y económicas particularmente difíciles. Algo que hay que evitar es prolongar la situación distorsionada que se generó hace tres años, cuando se subieron al carro del ferrocarril agricultores empresariales de distritos de riego de Sinaloa y otros lugares, porque el maíz se convirtió en una renta segura pagada por el erario público. El aumento de cultivos de maíz en tierras con alta tecnología y con otra vocación agrícola es ridículo y es una locura que no debe continuar. “Se puede gastar dinero en producir maíz si esto es parte de un proceso para recuperar el rezago histórico, pero los precios de garantía inflados sólo hacen que tierras de altísimo potencial se dediquen a ganar dinero seguro con grano. Es como dedicar un moderno complejo industrial a fabricar huaraches sólo porque están subsidiados”.⁴⁶

CONCLUSIÓN

Ante las crecientes declaraciones oficiales y de las organizaciones de productores sobre el nuevo sistema de apoyos directos para la agricultura surgen una serie de dudas

⁴⁶ *Ib.*

que coinciden con la preocupación de Armando Bartra, en el sentido de la carencia de una política coherente de desarrollo agrícola, que asumiendo la multiplicidad de la crisis rural (productiva, agraria, social, de empleo, ecológica, poblacional, política, etc.) diseñe una propuesta integral para todos los aspectos de la misma. Da la impresión que ante la severa crisis agrícola, los problemas de negociación del TLC, la recesión económica nacional y el creciente déficit externo, nuevamente se busca establecer una política productivista que repite viejos vicios como el centralismo, ausencia de consideración del desarrollo regional y el burocratismo. Esto lleva a plantear la posibilidad de que está surgiendo nuevamente un eslabón más de la cadena burocrática de ineficiencias hacia el agro. Si no se están diseñando nuevamente políticas “esquizofrénicas” que serán el germen de futuras crisis más severas. Lo contradictorio y ambiguo de las declaraciones oficiales sobre el nuevo sistema de apoyos, así como una serie de trabajos precipitados sobre el padrón de productores nacional y el potencial productivo de las diferentes regiones del país por parte de la SARH, en lugar de reducir, incrementan las dudas señaladas sobre si estamos en un nuevo ciclo de incapacidad gubernamental.

La sincronía de varios factores adversos como el elevado costo social de la férrea política de ajuste neoliberal, el atraso de la firma del TLC y la recesión actual, al acentuarían más la crisis rural mexicana hacen necesarios los nuevos apoyos a la producción. Pero, también hacen necesario definir una propuesta global para el agro, cual es el papel que debe cumplir el campo en el nuevo escenario mexicano. No basta con decir que existe demasiada gente en ese sector, es fundamental definir cómo se ubica al agro dentro de la estrategia global de modernización del país. Ante la ausencia de un planteamiento de esa naturaleza, la gravedad de la crisis rural y la inminencia de la aplicación de los nuevos apoyos, crecen las interrogantes en términos de si los nuevos recursos se van a canalizar vía Programa Nacional de Solidaridad, como un inmenso subsidio que permita la transición hacia el nuevo modelo eficientista para el campo. Si se trata de establecer un “Welfare” para los pobres del campo, mientras la industria está en condiciones de absorber a la población excedente. Sin embargo, no se puede hacer abstracción del peculiar proceso político que próximamente afrontará el país de las elecciones presidenciales, donde “el voto verde” de los campesinos resulta fundamental para el partido del gobierno, lo que le hará reconsiderar la conveniencia de aplicar el nuevo programa de apoyos a partir del otoño de 1993 como se ha anunciado continuamente o si se opta por posponer su aplicación para evitar los riesgos que se desprenden de poner en funcionamiento un nuevo sistema de apoyos que se ha diseñado precipitadamente. Ya se ha enunciado que los precios de garantía del maíz y frijol estarán vigentes hasta 1994, lo que da margen de pensar que el nuevo sistema de apoyos se pondrá en marcha hasta 1995. De ser así, habrá el tiempo necesario para definir la propuesta integral que permita revertir la crisis rural, con la participación de todos los protagonistas del campo mexicano. El gobierno y los productores tienen la palabra.

POLÍTICA LIBERAL Y CORPORATIVISMO. LAS ASOCIACIONES DE EMPRESARIOS AGRÍCOLAS*

HUMBERTO GONZÁLEZ CHÁVEZ

INTRODUCCIÓN

La política agrícola puesta en vigor por las dos últimas administraciones federales ha sido elaborada sin contar con la participación de aquellos a los que va dirigida –los productores agropecuarios– y aquellos funcionarios de campo directamente responsables de aplicarla. Por tal razón, la política reproduce el mismo patrón centralista que ha caracterizado a las administraciones que les precedieron.

El Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, documento que sintetiza la política agrícola salinista, enumera un conjunto de objetivos y de disposiciones, principalmente de carácter económico, que deberán implementarse para dinamizar y “modernizar” al sector agrícola y, de esta manera, mejorar el nivel de vida de las familias del campo. La principal diferencia de este documento de política agrícola, con respecto a programas anteriores de desarrollo agropecuario y forestal, es que sus objetivos deben alcanzarse dentro de un régimen de economía abierta, donde la inversión privada y extranjera jugarán un papel central. Para alcanzar este propósito, señala, deben eliminarse todas aquellas restricciones que “distorsionan” u “obstaculizan” la capacidad productiva del agricultor mexicano y desalientan la inversión en el campo.

* Deseo agradecer los valiosos comentarios que hizo Margarita Calleja y Raul Ávila a las versiones anteriores de este trabajo; asimismo, la crítica de Peter Ward durante la presentación que hice en el seminario *México al medio día.*, en la Universidad de Texas. Para realizar este trabajo conté con el apoyo del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y del Instituto de Estudios Económicos y Regionales de la Universidad de Guadalajara; este último me proporcionó fondos de la Fundación Hewlett.

El Programa Nacional de Modernización del Campo, elaborado con anterioridad a las modificaciones del Artículo 27 constitucional es coherente con las iniciativas de la administración salinista. Sin pretender ser exhaustivo, ambos documentos tienen como uno de sus objetivos centrales garantizar la inversión privada en el campo y volverla más rentable; ambos documentos plantean incorporar al mercado la propiedad ejidal y buscar la participación de los ejidatarios –a través de la asociación con capital privado– en la producción agropecuaria orientada al mercado nacional y de exportación.

En este trabajo me propongo analizar la política que ha seguido la actual administración con respecto a las Asociaciones Agrícolas. Estas organizaciones integran a nivel local, regional y nacional a los productores especializados en ciertos cultivos orientados al mercado nacional e internacional. Particularmente, hablaré de las Asociaciones de productores de frutas y hortalizas que se desarrollaron en uno de los sectores más dinámicos de la agricultura nacional y cuyos dirigentes han representado los intereses de los empresarios privados de la agricultura mexicana.

El cambio más importante que realizó la administración actual con respecto a las asociaciones de productores hortofrutícolas, fue retirarles la facultad para reglamentar la producción y comercialización de las exportaciones mexicanas de estos cultivos. Con esta acción las organizaciones de productores hortofrutícolas perdieron la capacidad para hacer extensivas y obligatorias, las disposiciones que les habían permitido regular al subsector y financiar los programas y actividades que venían desarrollando en el territorio nacional y en el extranjero. Las asociaciones se debilitaron y se desmembraron en todo el país. Los logros económicos, tecnológicos y comerciales que había alcanzado, no fueron suficientes para que los productores decidieran mantener activas la Confederación Nacional de Productores de Hortalizas y Frutas (CNPH) y algunas Uniones Regionales (UR).

Esta nueva política, nos permite advertir cambios en la práctica corporativista que ha caracterizado al Estado mexicano. El corporativismo en el México contemporáneo tiene raíces históricas (Meyer 1977) y ha sido un sistema a partir del que se han establecido las relaciones entre el Estado y los diferentes sectores socioeconómicos que han participado en el desarrollo del país (Reyna 1977). En el caso particular de los empresarios mexicanos, el corporativismo ha sido la forma prevaleciente de acción colectiva y de interacción con el Estado (Arriola 1982, Casar *et al* 1988, Mares 1991, Ledesma 1992).

Las recientes medidas desregulatorias implantadas por el gobierno federal nos dejan ver que éste ha optado por una acción directa –abiertamente centralista y autoritaria– en el diseño e implementación de su política agrícola y ha renunciado a la intermediación de las corporaciones gremiales que le habían ofrecido las Asociaciones Agrícolas. Estas dejaron de ser las instancias donde se decidía a nivel nacional y local el curso de la actividad de este sector productivo orientado a la exportación, donde se instrumentaban acciones para representar a los productores del sector a nivel nacional e internacional, donde se dictaban medidas para regular la actividad de las empresas

distribuidoras norteamericanas en México y donde se dirimían los conflictos entre los productores del sector y se negociaban con otros grupos corporados, vinculados al Estado. Ahora bien, el debilitamiento de las asociaciones redujo a un ámbito regional, la influencia del grupo de empresarios agroexportadores que se había apoderado de los puestos de decisión de la representación nacional, la CNPH.

La independencia que habían adquirido las AA con relación al Estado (Mares, 1991:123) y el fortalecimiento que a través de ellas tuvo el grupo agroexportador establecido en Sinaloa (Carton 1990:239-250), nos explican la determinación del Estado de aplicar selectivamente su política desregulatoria. Esta no se ha planteado a la Confederación Nacional Ganadera, que ha estado más vinculada al Estado y sin el dinamismo que advertimos en la CNPH.

En el cambio de política también podemos advertir que el Estado modificó su compromiso con aquellos empresarios nacionales que desarrollaron la agroindustria y la hicieron competitiva a nivel internacional. La medida desregulatoria responde al interés de la actual administración de favorecer la integración económica de México con los países de Norte América y alienta la inversión extranjera en México, al simplificar los procedimientos para producir y exportar. Esta medida, sin embargo, debilita los logros empresariales que los productores mexicanos han alcanzado a través de sus organizaciones gremiales. Históricamente, las asociaciones han jugado un importante papel en el mejoramiento de la producción y en la comercialización de los productos mexicanos en el mercado internacional. Este hecho nos lleva a tener en cuenta el doble papel que han jugado las Asociaciones, como grupos corporados y como actores empresariales colectivos.

Las asociaciones agrícolas se fortalecieron, en primer lugar, en la medida en que permitieron a los productores alcanzar metas económicas y políticas que individualmente no podían lograr. La necesidad de agruparse les permitió participar en un campo económico muy competitivo y hacer frente a las acciones que desarrollaban las empresas distribuidoras estadounidenses y las organizaciones de productores de este mismo país. En segundo lugar, las asociaciones se establecieron debido a la determinación del Estado de favorecer la corporativización de los productores agrícolas.² El gobierno emitió una legislación que instó a los productores del ramo a formar organizaciones locales, regionales y nacionales que se articulaban entre sí, de acuerdo a una estructura jerárquica; además, las dotó de los recursos legales para establecer una afiliación obligatoria, para normar internamente la participación de sus agremiados y para representarlos. Estas organizaciones, a cambio, tendrían que dinamizar este

² La independencia que habían adquirido las AA con relación al Estado (Mares, 1991:123) y el fortalecimiento que a través de ellas tuvo el grupo agroexportador establecido en Sinaloa (Carton 1990:239-250), nos explican la determinación del Estado de aplicar selectivamente su política desregulatoria. Esta no se ha extendido a la Confederación Nacional Ganadera, que ha estado más vinculada al Estado y sin el dinamismo que advertimos en la CNPH.

sector productivo y así producir alimentos, generar divisas y multiplicar el empleo en las áreas rurales.

El énfasis en el carácter corporativo de las Asociaciones Agrícolas puede llevarnos a ver exclusivamente en ellas instrumentos de control del Estado y de una “élite” económica que se apoderó de los puestos de decisión interna.³ Al hacerlo, dejamos a un lado los fines empresariales que tuvieron estas Asociaciones que explican su continuidad y el respaldo de que gozaron por parte de sus demás agremiados. En este trabajo haré ver, que ambas iniciativas, la del Estado y la de los productores, explican el surgimiento, fortalecimiento y decaimiento de las asociaciones agrícolas de productores. Su forma corporativa, no es reflejo de un sistema dominante de poder —difícilmente encontramos un sistema completamente corporado (Berins y Collier 1979)—, sino un “specific concrete set of institucional practices”, a partir de las que se establece la relación entre las asociaciones organizadas de intereses de la sociedad civil y el Estado (Schmitter 1974:86-87).

El presente artículo se basa en un trabajo de campo que realicé con los productores de la costa de Jalisco y sus organizaciones en 1987 y 1988. He podido darle continuidad y ampliar este estudio a nivel nacional con trabajo de campo realizado en el primer semestre de 1992 y en Junio y Julio de este año. Este artículo consta de tres partes. En la primera, presento un perfil actualizado de las organizaciones y del sector hortofrutícola nacional. En la segunda, analizo las relaciones entre Estado y productores a lo largo de la historia de las asociaciones. En la tercera, ahondo sobre los logros empresariales que alcanzaron los productores con las asociaciones; en esta parte, defino lo que entiendo como actor empresarial colectivo. Al final, presento algunas consideraciones en torno a las corporaciones y al Estado.

I. PERFIL DE LAS ASOCIACIONES AGRÍCOLAS HORTOFRUTÍCOLAS

Estas organizaciones surgieron con la Ley de Asociaciones de 1932 que pretendió integrar a los productores del campo según los giros productivos. La ley los llama “productores especializados”, y dentro de esta categoría incluye a pequeños propietarios, ejidatarios y aparceros.⁴ Hasta 1990 había registrados 22 mil miembros (0.5 del total de productores agrícolas de México),⁵ afiliados a 245 asociaciones locales distribuidas en 24 estados de la república (CNPH, 1990:31; Cuadro 1). Las asociacio-

³ Shmitter propone un conjunto de elementos que caracterizan al corporativismo como un “tipo ideal” e invita a realizar análisis empíricos sobre la *praxis* de las corporaciones. El estudio de estas últimas, nos permite entender la forma cómo un arreglo institucional entre el Estado y las asociaciones de intereses de la sociedad civil se constituyen (1974:97).

⁴ Sloan (1985:6) entiende el corporativismo como un tipo de autoritarismo: “The moral role of the state in this system is to stand above these corporate columns and promote the general will. However, the ‘general will’ generally reflects the interests of the elites”.

⁵ Ley de Asociaciones Agrícolas, publicada en el Diario Oficial el 27 de agosto de 1932.

nes nombraban delegados, para que participaran en Uniones Regionales (UR) y de entre sus miembros se nombraban dos delegados para participar en las asambleas de la Confederación Nacional de Productores de Hortalizas (CNPH). Esta última se constituyó en octubre de 1961 y tuvo su sede en la capital del estado de Sinaloa, donde se produce la mayor parte de las hortalizas y frutas destinadas a la exportación y donde reside el grupo de productores que la ha dirigido.⁶

Hasta 1990, la CNPH contaba con un personal propio que cubría ocho gerencias operativas mediante las cuales brindaba los servicios de informática, asesoría, planeación y control de las exportaciones, etcétera. Además tenía ocho gerencias regionales situadas en las principales ciudades de México próximas a las áreas de producción hortofrutícola, y trece representaciones situadas en ciudades fronterizas y puertos marítimos y aéreos por los que se exportaban frutas y hortalizas. La sede y varias de las gerencias y representaciones contaban con locales propios y adecuados a sus necesidades.

El aumento en el número de asociaciones y la fuerza que adquirieron a nivel regional y nacional fue aparejada al incremento de la producción y, particularmente, de las exportaciones. Entre 1965 y 1990 las exportaciones hortofrutícolas se incrementaron de 371,755 a 1'500,000 toneladas (CNPH, 1991 y 1992:27-28). En 1990 las frutas y hortalizas representaron el 42 por ciento del total de las exportaciones (Gráfica 1).

En la temporada de 1989-1990 se sembraron 700 mil hectáreas con aproximadamente cien cultivos hortofrutícolas diferentes, que alcanzaron una producción de 8.5 millones de toneladas (CNPH, 1991). La producción fresca se comercializó en un 77 por ciento en el mercado nacional y un 18 por ciento en el mercado internacional. El restante 5 por ciento se industrializó (ibídem). En esa misma temporada estos cultivos ocuparon el 3.3 por ciento de la superficie agrícola nacional y el 15 de la superficie bajo riego (ibídem).

EL ESTADO, LOS PRODUCTORES Y LAS ASOCIACIONES AGRÍCOLAS

a) El surgimiento de las asociaciones locales y las uniones regionales

Las Asociaciones Agrícolas sustituyeron a las Cámaras Agrícolas (CA), que desde 1909 operaban en ciertas regiones del país e integraban en organizaciones regionales a agricultores y ganaderos. Carton (1990) explica que el cambio de legislación obedeció a fines políticos y económicos del Estado mexicano. En torno a las CA se

⁶ En 1990 había 4.5 millones de productores agrícolas (Gómez Cruz et al, "La producción hortofrutícola de México y la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá", 1991, citado en AFBF, 1992:8).

habían congregado los terratenientes y hacendados. Estos, a través de las cámaras, trataron de defender sus intereses afectados por la reforma agraria. Por iniciativa de sus agremiados las CA habían comenzado a integrar una organización nacional, que los representara frente al gobierno federal. Este esfuerzo, sin embargo, fue infructuoso, pues desapareció la base legal y organizativa sobre la que se aglutinaban estos productores. La nueva ley proponía que la organización de productores debería constituirse de acuerdo a ramas o especialidades productivas; de esta manera, los ganaderos formarían su organización aparte e igualmente harían los productores agrícolas. Estos se constituirían en diferentes AA, de acuerdo al cultivo comercial en el que se especializaban.

CUADRO I
LAS ASOCIACIONES AGRÍCOLAS DE PRODUCTORES
DE FRUTAS Y HORTALIZAS, EN 1990 (AA)

245 Asociaciones Locales (AL)
28 Uniones Regionales (UR)

Confederación Nacional de Productores de Hortalizas y Frutas (CNPH)

Fuente: CNPH, 1990:31.

La nueva ley obedecía también al interés que tenía el gobierno federal para que las nuevas organizaciones agrícolas se orientaran fundamentalmente a fines productivos (ibídem; Mares, 1991:98). Estas agrupaciones fueron concebidas como organismos auxiliares del gobierno federal en la planeación e implementación de su política agrícola, y fueron elegidas como los medios a partir de los cuales se canalizaron diversos recursos al campo (Carton, 1990:224-225). Con este fin, la legislación las dotó de capacidad para promover las actividades del sector productivo al que pertenecían sus agremiados. Para el Estado, las Asociaciones pasaron a ser vías o canales a partir de las que podía desarrollar su política agrícola “modernizadora”.

La primera asociación que se formó fue en el estado de Sinaloa y la encabezaron los productores de hortalizas. Posteriormente, se formaron otras asociaciones locales de garbanzo y ajonjolí, las cuales se unificarían en la Asociación de Agricultores del Río Culiacán (Mares 1991:99-100). Estas figuras organizativas respondían a la necesidad de fortalecer los vínculos entre productores especializados en ciertos cultivos. Posteriormente se formaron asociaciones especializadas en ciertos cultivos en otros estados de la república.

En Sinaloa, el gobierno local promulgó en 1932 una ley que estableció cambios adicionales a la legislación federal en la materia y que sentaron las bases para una acción más amplia y organizada de los empresarios agrícolas de este estado. Los productores privados pasaron obligatoriamente a ser miembros de una de las cinco asociaciones agrícolas locales y éstas, a su vez, conformaron una unión regional (CAADES). La legislación sinaloense, a diferencia de la nacional, establecía una

afiliación obligatoria para todos los productores agrícolas. En 1937 esta organización recibió del gobierno estatal la facultad para cobrar los impuestos a la agricultura estatal y utilizarlos en favor de sus agremiados. Este recurso legal permitió a la organización integrar un cuerpo administrativo y posteriormente técnico, que daría continuidad a CAADES e implementaría los programas de servicio a los productores. El liderazgo de los hortofruticultores en Sinaloa, Carton (ibíd:234-235) lo explica en razón de la experiencia organizativa que este grupo había tenido que desarrollar para hacer frente a las medidas proteccionistas que el gobierno estadounidense había implementado sobre los productos que ellos exportaban. Esta experiencia organizativa los llevó a valorar la importancia de una organización gremial, no solamente para desarrollar diversos proyectos económicos, sino además, como instrumentos de negociación frente al Estado; en este caso, estadounidense. El liderazgo al frente de CAADES, igualmente contribuirá como un elemento positivo que permitió a este grupo fortalecer sus lazos internos, ampliar vínculos con el gobierno estatal y nacional para encabezar la formación de organizaciones nacionales, que les permitieran fortalecer sus intereses económicos.

b) La formación y consolidación de la CNPH

La CNPH surge como resultado de la iniciativas de cuatro UR, encabezadas por los productores sinaloenses. Para ellos, la razón principal que motivó la formación de esta organización fue la necesidad de instrumentar diversas medidas que permitieran a los hortofruticultores del país regular la oferta y reglamentar la exportación de sus cosechas (Carton 1990:38; Mares 1991:241).

A fines de los cincuenta, los horticultores de Sinaloa aprovecharon una disminución de agua de las presas, para establecer limitaciones a la superficie de tomate, la cual se había incrementado debido a un aumento del número de productores en la entidad (Mares, 1991:241-242). La regulación de las exportaciones fue efectiva, debido a que Sinaloa producía la mayor parte del tomate de exportación. Las restricciones se mantuvieron durante algunos ciclos de los sesenta pese al aumento en la demanda del mercado. Los grandes productores lograron abastecerla debido a innovaciones tecnológicas que les permitieron incrementar notoriamente su productividad; sus empresas crecieron de manera considerable (ibídem:242). Ahora bien, que la medida de regulación tuviera mayor efectividad había que hacerla extensiva a todos los productores del país.

Un año después de que se formó la CNPH obtuvo del Estado, la concesión para manejar los certificados de origen y la guías de embarque. Estos documentos le permitieron regular a nivel nacional la siembra y exportación de productos hortofrutícolas. Aún cuando la formación de asociaciones y la afiliación de los productores a ellas era voluntaria, el hecho de que existieran cuotas de superficie de siembra y un control de las exportaciones, hacía forzosa la formación de AA para obtener estos

documentos y para participar en las asambleas donde se determinaban las cuotas de siembra y de exportación.

Los productores de otros estados que formaron las asociaciones agrícolas y las uniones regionales, encontraron en los certificados de origen y en las guías de embarque instrumentos útiles para formar sus organizaciones. En torno a éstas se unificaron criterios y definiciones que hicieron posible la deliberación y la acción conjunta de sus miembros; además se desarrollaron estrategias de comercialización conjunta, se crearon centrales de servicios y de insumos y se realizaron diversas acciones para fortalecer económicamente a sus agremiados. La posibilidad de fijar cuotas obligatoriamente permitieron la contratación de un personal administrativo y técnico, que aseguró la continuidad de las acciones colectivas que emprendieron (González, 1993b).

Los miembros de estas organizaciones han tendido a adoptar un discurso que les dio una identidad al margen de las diferencias y divergencias que existían entre ellos. Este discurso se centraba en lograr que la “hortofruticultura” fuera un “negocio” para los productores nacionales que participaban en ellas, independientemente de si eran propietarios privados, ejidatarios o arrendatarios. En revistas y boletines, así como en las conversaciones que he tenido con ellos, particularmente con aquellos que se orientan a la exportación, se consideran a sí mismos empresarios agrícolas que realizan la “agricultura moderna” en México. Esta categoría los pone por encima del resto de productores del campo, ya que van a la vanguardia en los cambios tecnológicos y deben de regirse con criterios económicos de rentabilidad. Además, consideran su labor de suma importancia para el desarrollo nacional debido a que proporcionan empleo en el campo y en la industria, a que dinamizan otros sectores de la economía como es la industria de maquinaria agrícola, química, de plástico, etcétera, a que responden a la demanda creciente de alimentos que tiene el país y, con sus exportaciones, permiten nivelar la balanza de pagos del sector agrícola. En razón de todos estos “beneficios” que aportan a la economía, consideran que tienen el derecho de obtener o exigir concesiones y facilidades por parte del Estado para realizar su loable labor.

Ellos conciben a las organizaciones gremiales como instrumentos para que sus agremiados hagan negocio de la agricultura. Las organizaciones deben buscar los medios para que los productores sean más eficientes y competitivos en el mercado internacional. Ahora bien, la concepción que predominó en torno a los beneficios y las oportunidades que estas organizaciones deben brindar a sus agremiados, fue la que propusieron los delegados de sinaloenses. De acuerdo con ella, las ventajas y beneficios de la CNPH deben ser directamente proporcionales a las contribuciones –cuotas– que hace cada uno de ellos. Sus organizaciones no son asistenciales –para ese fin están las del “gobierno”– y quien mayor margen de decisión debe tener en ellas, es el que más contribuye a sus sostenimiento.

La experiencia organizacional de los productores sinaloenses, aunada a su importancia en la producción hortofrutícola, les permitió introducir los estatutos que norman a la CNPH. En esta cláusula se establece que el voto de los delegados de las uniones

regionales sería *proporcional* a la superficie de tierra sembrada con estos cultivos, al nivel de cuotas aportado al fondo de la organización y al número de socios registrados el año anterior. Para establecer el porcentaje de representación que tendría cada unión regional se debería sacar un promedio aritmético de los tres rubros anteriores. De esta manera, las uniones regionales que mayor superficie sembraran, mayor número de socios registrados tuvieran y más financiamiento aportaran a la organización, tendrían mayor derecho a determinar la marcha de la misma. Al ser los productores de Sinaloa, con aproximadamente la mitad de las exportaciones hortofrutícolas, los que cumplían más ampliamente con estos requerimientos, fueron ellos, los que más influencia tuvieron en la organización.⁷ Esto explica el que todos los presidentes de la CNPH fueran de este estado.

Ahora bien, los productores de otras regiones del país tuvieron un margen de decisión importantes particularmente en las “Asambleas Especializadas” por cultivo. En ellas se determinaban las cuotas de siembra y de exportación, los criterios mínimos de calidad y el uso de las cuotas que se obtenía por exportación de cada cultivo; además, se analizaban los problemas de producción, empaque, transportación y comercialización que tenían los productores y se buscaban soluciones. En estas reuniones, también regidas por el principio de “votación proporcional”, pudieron asegurar márgenes de decisión importante la UR de Apatzingán, Michoacán respecto del cultivo de melón y pepino; las de Zamora, Michoacán con relación a la fresa; la de Guanajuato con el cultivo del ajo; la UR de la Costa de Jalisco con la sandía; la de Sonora con la calabacita.

El punto más debatido en las reuniones especializadas eran los permisos de siembra y de exportación. La información básica sobre el volumen estimado de la demanda del mercado nacional y de exportación la proporcionaba el personal técnico de la CNPH. La asignación de las cuotas de siembra y de exportación a cada Unión Regional para cubrir la demanda, se hacía en relación al volumen de producción y a las cuotas asignadas los años anteriores a cada unión. Las UR con volumen de producción mayor en los ciclos anteriores podían conservarlo e incluso aumentarlo; sin embargo, había un margen de negociación en razón de que se manejaban cantidades estimadas y que las uniones con menores cuotas podían recurrir “al contrabando”. Este último recurso, consistía en sobornar a los agentes aduanales mexicanos para que dejaran pasar la fruta sin los certificados de origen.

Las asambleas especializadas por producto se convertían en verdaderas arenas de lucha entre los delegados de las diferentes uniones regionales. Las más nuevas pugnaban por una mayor cuota y las más antiguas y fuertes por conservar sus privilegios. Estas últimas argumentaban que tenían derecho a mantener sus cuotas debido a que habían abierto el mercado y tenían que recuperar las inversiones que sus

⁷ El nombre que tuvo la confederación hasta una época reciente fue el de Unión Nacional de Productores de Hortalizas. Para facilitar la identificación de esta organización, he optado por llamarla en todo momento a la organización nacional Confederación y utilizar las siglas CNPH.

miembros habían hecho en infraestructura productiva. A estas reuniones asistían como observadores los representantes de la Secretaría Agricultura. Los resultados de las asambleas especializadas eran turnados a esta dependencia, que por lo general los ratificaba.

Mientras los conflictos pudieran manejarse al interior de la CNPH y no se viera obstaculizado el desarrollo de este sector agrícola, el Estado daba su apoyo a la organización gremial y a sus dirigentes. Estos últimos tenían un trato personal con el secretario de agricultura en turno y con él o con sus representantes inmediatos buscaban resolver las diferencias y las situaciones problemáticas que se presentarían.⁸

Las AA, no obstante las divisiones y los conflictos internos que enfrentaron, adquirieron una fuerza creciente que les valió tener presencia e influencia en las localidades y regiones, donde la producción hortofrutícola era un factor dinamizador y multiplicador de la actividad económica (González 1989). A nivel nacional, la organización había ganado suficiente capacidad de negociación para formular y defender ante el Estado un proyecto de desarrollo del sector hortofrutícola, que tenía además incidencia sobre la política agrícola nacional (Carton, 1990:240-251). Los dirigentes hortofrutícolas nacionales, en su mayoría grandes empresarios de Sinaloa, participaron activamente en las cámaras empresariales con el propósito de defender sus intereses, particularmente cuando se vieron afectados por la política populista de Echeverría y posteriormente, con la nacionalización de la banca, en 1982 (ibídem; Arriola 1982 y Casar *et al.*, 1988).

En 1984 los empresarios agrícolas de Sinaloa y Sonora formaron el Consejo Nacional Agropecuario (CNA), organismo con el que se propusieron agrupar y representar a todos los productores agrícolas, ganaderos y silvícolas del país (Carton, 1990:250). El CNA se planteó como una organización que operaría al margen de las corporaciones contraladas por el partido del Estado –Partido Revolucionario Institucional– y se integraría al conjunto de cámaras empresariales que constituyen el Consejo Coordinador Empresarial; este último, es el máximo órgano de representación empresarial en México. El CNA ha tenido escasos resultados en su objetivo de unificar el sector y representarlo frente al Estado. Recientemente, durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, el mismo Estado promovió al CNA para integrar a los empresarios del sector agropecuario, como un foro de consulta. Esta finalidad resultó más aparente que real, porque solamente se tomaron en cuenta las iniciativas empresariales que iban en favor del programa estatal.⁹

⁸ En el ciclo de 1978-1979 el 60.6 por ciento de las exportaciones fueron de productores del estado de Sinaloa; en 1981-1982 este estado aportó el 53.2 por ciento, en 1985-1986 el 52.2 por ciento y en 1989-1990 el 46.9 por ciento. CNPH, boletines de 1977, 1981, 1985 y 1989.

⁹ Entrevista con el Ing. Jorge Ibarra, expresidente de la CNPH, 15 de Julio de 1993.

c) Debilitamiento de la confederación nacional

Al modificarse el manual de procedimientos administrativos para la exportación en junio de 1990, los documentos para exportación pudieron obtenerse en cualquier oficina de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH). Las asociaciones hortofrutícolas a nivel local, regional y nacional, perdieron el punto de apoyo a partir del cual habían hecho extensiva y efectiva la reglamentación de la producción y la comercialización de los principales cultivos hortofrutícolas. Asimismo, dejaron de recibir cuotas de sus agremiados para sostener a su personal y continuar con los programas que venían realizando.

Con el debilitamiento de la CNPH el gobierno central recuperó el control directo –sin intermediaciones gremiales– de un subsector clave de la agricultura nacional. Con esta acción podía llevar a cabo su política liberal fincada en la “economía abierta”, donde la inversión nacional y extranjera estaban llamadas a jugar un papel central en la dinamización del sector. El Plan Nacional de Modernización propone:

Una implicación de la política de modernización es lograr que sean los propios productores quienes tomen las decisiones vinculadas con la producción del campo, a la luz de las definiciones claras, oportunas y ciertas, en materia de precios, insumos y política de comercio exterior. De esta manera, las autoridades no ejercerán tutelajes anacrónicos y nocivos (Plan Nacional de Modernización, 1990:995).

La autocrítica del Estado como protector de anacronismos nocivos, para nada esconde su determinación de ejercer directamente la dirección de la política agraria. El único interlocutor válido, con capacidad de decisión económica, es el productor individual.¹⁰

Hay una intención política por parte del Estado al modificar su política con las AA hortofrutícolas y fue reducir al ámbito regional la influencia del grupo empresarial agrícola más consolidado. Este grupo, con la anuencia y el respaldo del Estado, se había fortalecido y consolidado a nivel nacional a través de la CNPH; además, había formulado un proyecto de desarrollo agrícola nacional independientemente del Estado y había alentado la formación de una organización nacional de empresarios agrícolas que representaba sus intereses y los del sector empresarial agropecuario.

En 1990, después de que fueron publicadas las reformas al manual de procedimientos para exportación, se reunieron los delegados de las Uniones Regionales en la asamblea nacional anual de la CNPH. Los representantes de estas últimas, con diferentes experiencias organizativas y distintas valoraciones respecto al aporte que la organización nacional había venido ofreciendo a sus agremiados, optaron por dejar de

¹⁰ Entrevista con el Ingeniero Teojary Crisantes Enciso, representante empresarial ante el equipo negociador mexicano. Entrevista 22 Julio de 1993.

cubrir las cuotas y reducir el personal de la CNPH al mínimo. Los representantes consideraron que sin el apoyo de la legislación para manejar los certificados de origen y las guías de embarque difícilmente podrían tener el consenso de sus asociados para pagar voluntariamente las cuotas. Además, varios de los delegados manifestaron su inconformidad por el hecho de que sus intereses regionales no habían estado suficientemente representados y apoyados por la confederación.¹¹

La posibilidad de que la confederación nacional continuara como una organización empresarial, que permitiera a sus agremiados alcanzar fines económicos y obtener ventajas políticas frente al Estado, fue negada por aquellos que menos participación y beneficios habían obtenido con ella.¹² Hoy en día, sin embargo, han dejado de realizarse las tareas de información, de promoción y defensa de las exportaciones, de servicios asesoría, etcétera, que venía desarrollando la organización nacional; asimismo, se ha perdido la comunicación entre los hortofruticultores de las diversas regiones de México.

Ahora bien, aquellas asociaciones locales y uniones regionales en las que sus dirigentes habían buscado asegurar posiciones de privilegio en cuanto a las cuotas de siembra y permisos de exportación y no habían desarrollado otras actividades a favor de sus agremiados, se debilitaron y prácticamente han desaparecido.¹³

La confederación redujo su personal de 101 personas que trabajaban de tiempo completo a una secretaria y a un mensajero. Los bienes muebles e inmuebles que tenía fueron vendidos para constituir un fondo financiero. Con los intereses que genera este último, pagar al personal que quedó, contratar consultores para realizaran estudios de la situación del sector hortofrutícola nacional y cubrir los gastos de representación del presidente del comité nacional cuando asistiera a reuniones nacionales e internacionales.

III. LAS ASOCIACIONES COMO UN RECURSO DE PARTICIPACIÓN DE LOS EMPRESARIOS NACIONALES EN EL MERCADO INTERNACIONAL

El surgimiento de las AA y la numerosa afiliación que tuvieron no se debió exclusivamente a factores puramente formales, que tienen que ver con la obligatoriedad de la legislación y la acción impositiva del Estado. Al revisar la concordancia entre la ley de Asociaciones y su aplicación es posible descubrir grandes divergencias, e incluso

¹¹ En un documento del Banco de Comercio Exterior (1990) se plantea la necesidad de "...romper con privilegios" de algunos sectores que se habían constituido en un "poder monopólico".

¹² Entrevistas al presidente y al gerente de la CNPH, 19 de julio de 1993, Culiacán, Sinaloa.

¹³ Un exdirigente de la CNPH, el Ing. Jorge Ibarra, me comentó que una organización nacional es una necesidad que tarde o temprano volverá a plantearse entre los productores; cuando ésto suceda, deberá considerarse seriamente la manera de dar mayor cabida a los horticultores que no son de Sinaloa y buscar formas de mayor participación en las uniones y en las asociaciones locales. Entrevista en Julio de 1993. Culiacán, Sinaloa.

prácticas expresamente sancionadas por la ley, fueron procedimientos habituales que siguieron los representantes del Estado y los productores. La constitución de las asociaciones agrícolas fue fundamentalmente una iniciativa de productores. Identificar sus diferencias y divergencias, no necesariamente conduce a dejar de reconocer las afinidades y propósitos colectivos que tuvieron.

a) Los actores empresariales colectivos

La acción empresarial no puede ser reducida a la iniciativa de individuos con ciertas habilidades y motivaciones, quienes determinarían un proceso de cambio económico. La acción empresarial también es un fenómeno grupal en el que participan múltiples individuos y grupos económicos, que deben de coordinar y ajustar sus acciones (Younk, 1971:140). En las iniciativas de empresarios individuales es posible identificar formas comunes de entendimiento que permiten la comunicación e identificación entre ellos; además, es posible identificar acciones coordinadas, con vistas a combinar sus recursos y alcanzar metas que aisladamente no podrían lograr, o bien, acciones colectivas encaminadas a enfrentar o influir la conducta de otros grupos o funcionarios de instituciones que intervienen en áreas claves de su interés. Las acciones colectivas empresariales pueden formalizarse y adoptar una figura institucional –la legislación de cada país define un cierto número de ellas–, o dar pie a que uno o varios grupos de empresarios que coinciden en una manera de interpretar la realidad que les circunda, adopten diversas prácticas colectivas con un propósito empresarial común.¹⁴

Un término que puede dar cuenta de las Asociaciones, desde la perspectiva de sus agremiados y de los motivos implícitos y explícitos que tuvieron sus integrantes al participar o al dejar de participar en ellas, es el de *actores empresariales colectivos*. Este término, de acuerdo con la definición de actor colectivo de Hindness (1986), se aplica a colectividades que efectivamente logran formular ciertas decisiones y actuar en cierta concordancia con ellas. Este elemento intencional de la conducta colectiva se alcanza a partir de la comunicación entre sus integrantes en asambleas y en encuentros informales.

Los miembros de las asociaciones agrícolas, no obstante su diversidad y las luchas por hacer prevalecer sus intereses, identificaron intereses compartidos y actuaron en concordancia con ellos; de otra manera, no es posible explicar su existencia y la fuerza que tuvieron. Ahora bien, debido a su heterogeneidad las organizaciones de produc-

¹⁴ Esta conducta fue denunciada públicamente por el presidente nacional de la CNPH en 1990. En una entrevista, el ingeniero José G. Cárdenas expresó: "Detectamos y comprobamos la existencia de muchos intereses creados y arraigados a través del tiempo, tanto en CNPH, como en Uniones Regionales...". Sobre el manejo de los certificados de Origen señala: "Malamente se había aprovechado por algunos... había venta de estos documentos, que son gratuitos". También está de acuerdo con el comentario que le hiciera el Secretario de Comercio sobre que "El organismo tiene desviaciones y, en algunos casos, cacicazgos". Revista *Frutos*, CNPH. Edición especial, 1990.

tores fueron *actores empresariales convergentes*. Según el trabajo de Alonso (1991), los actores convergentes surgen cuando una colectividad, compuesta por muy diversos individuos y grupos, identifican ciertos intereses comunes e instrumentan medios para alcanzarlos. Este hecho hace de estas colectividades agrupamientos plurales. Sus acuerdos se establecen a través de “negociaciones, mediaciones y consensos” en asambleas y diversos encuentros que realizan explícitamente con el propósito de converger (Alonso, 1991). Este último resultado se alcanza, a partir de proyectos parciales desarrollados por sus miembros, que al “articularse” amplían las posibilidades de acción del conjunto: “Las convergencias no son una simple suma de organismos o aparatos; son síntesis políticas” (ibídem). Ahora bien, estas colectividades desarrollan una “cultura de la convergencia” que permite retomar las experiencias positivas y definir procedimientos que facilitan dicha convergencia. De esta manera hacen frente a las escisiones y divisiones que se derivan de la pluralidad que las caracteriza.

Ahora bien, no obstante las diferencias y divergencias de sus agremiados, las asociaciones de productores hortofrutícolas lograron *converger* al afirmar un interés común: la necesidad de coordinar acciones relacionadas con la producción, procesamiento industrial, transportación y comercialización de los cultivos destinados al mercado externo y al mercado nacional. Esta necesidad se vuelve más urgente debido en primer lugar, al hecho de que los distribuidores y los productores estadounidenses de frutas y hortalizas, tienen organizaciones muy activas a través de las que han limitado los márgenes de acción y de beneficio de los productores mexicanos. En segundo lugar, las autoridades estatales del país vecino, conceden gran peso e importancia a las acciones emprendidas por órganos de representación colectiva. Por último, los consumidores estadounidenses identifican a los productores mexicanos como una colectividad, a través de las etiquetas en las cajas de fruta, así como a través de los medios masivos de comunicación que transmiten información sobre el grado de toxicidad de las frutas y hortalizas que se producen en México. Los productores mexicanos se han percatado sobre la importancia que tiene la “imagen” de sus productos en el mercado estadounidense y destinan una importante parte de su presupuesto a programas de comercialización orientadas al consumidor y a los comerciantes mayoristas.

La iniciativa de constituir una organización nacional de productores de hortalizas, como señalé anteriormente, surgió de los agricultores de Sinaloa. Ahora bien, para que esta iniciativa no creara rechazo y tuviera la aceptación y el apoyo de un conjunto muy heterogéneo y diferenciado de productores, las asociaciones debieron de justificar su constitución y permanencia en términos de un interés colectivo y de acciones que efectivamente trajeran beneficios a sus agremiados.

Resulta difícil sintetizar los alcances de las diversas organizaciones distribuidas en el territorio nacional. Por esta razón solamente mencionaré los rubros más importantes que nos permitan comprender el papel fundamental que tuvieron en la consecución de ciertas metas empresariales.

b) La regulación de las siembras y de las exportaciones

La regulación de las exportaciones mexicanas en el mercado estadounidense tuvo gran importancia para el crecimiento del sector hortofrutícola nacional. Mares (1991) utiliza la problemática en torno a la agricultura mexicana para cuestionar los supuestos liberales y para hacer ver la importancia que tiene las iniciativas de los productores locales frente a los estados nacionales en el curso que toma una actividad económica realizada en el mercado internacional. La posibilidad que tuvieron los horticultores mexicanos de ajustar la oferta a una demanda estimada en el mercado estadounidense explica el que esta actividad haya sido rentable para ellos y que les permitiera, cuadruplicar el volumen de sus exportaciones en los últimos veinte años.

La actual política del gobierno central, sustentada en el principio liberal de que el mercado debe ser el principal regulador de la actividad económica, propone que sea cada productor el que determine la superficie que desea sembrar y el volumen de sus exportaciones. Esta medida, sin embargo, no toma en cuenta dos circunstancias que han caracterizado el desarrollo del sector agroexportador en México. La primera es que no existe un mercado internacional de libre concurrencia para los productos agrícolas, particularmente los hortofrutícolas. La intervención del gobierno estadounidense solicitada por las organizaciones de productores de aquel país ha sido un obstáculo bastante eficaz para limitar las exportaciones mexicanas. En 1989-1990 el 85 por ciento de las exportaciones mexicanas se dirigieron a Estados Unidos, y el gobierno estadounidense obtuvo 94 millones de dólares anuales por concepto de aranceles, que representaron un 16 por ciento del valor de las exportaciones (CNPH, 1991). A estas barreras arancelarias se suman las restricciones fitosanitarias y otros obstáculos técnicos que han cumplido una finalidad proteccionista (*ibidem*).

En segundo lugar, la política liberalizadora, que pretende dinamizar el subsector hortofrutícola, no toma en cuenta que el rápido desarrollo de éste se realizó precisamente durante el período de tiempo en que las asociaciones hortofrutícolas tuvieron bajo su control las exportaciones (Gráfica 2).¹⁵ El supuesto liberal en que se apoya la política oficial resulta simplista. La acción política del Estado y de los productores sobre los patrones comerciales es un fenómeno que caracteriza al desarrollo económico de cualquier país y, por tanto, no puede ser considerada solamente en términos de una deformación del proceso económico o, en el mejor de los casos, ser caracterizada como medida transitoria de ajuste —que favorece la participación de los productores en un mercado “abierto”— que debe desaparecer. Cox, Low y Winter (1987) plantean que la recuperación de la agricultura inglesa en la posguerra se logró con la intervención del Estado y la acción importante que jugó la organización corporativa de agricultores (*The National Farmers Union*). Ellos advierten que los ajustes que ha debido introducir

¹⁵ En otro trabajo (González, 1993b) presentó diferentes formas no institucionales que adopta la acción colectiva empresarial; ver también el trabajo de Smith, 1984.

la administración como resultado del actual proceso de integración económica de Europa, han afectado las relaciones entre el Estado y la organización, por una parte, y entre los líderes y sus representados, por la otra. Señalan, desde luego sin recurrir a los argumentos liberales de nuestro actual gobierno, que esta “crisis de autoridad”, está demandando nuevas formas institucionales de relación entre Estado y productores (ibídem:81). El Estado mexicano ha hecho su parte al recuperar el control del sector hortofrutícola y determinar su curso en el marco de una mayor integración económica con los países del norte.

c) Las agroindustrias colectivas, los canales únicos de venta, las centrales de insumos y las centrales de crédito

Las asociaciones fueron un canal para realizar acciones que permitían a sus agremiados ampliar su margen de decisión y de beneficio en la producción y comercialización de la producción. Veamos, las asociaciones de meloneros del sur de Jalisco pudieron constituir un “canal” único de venta y negociar mejores precios y condiciones de pago con las empresas distribuidoras estadounidenses, que pagaban a los productores el precio que querían. Estas mismas organizaciones negociaron con estas últimas créditos para invertir en la agroindustria y de esta manera realizaron el procesamiento industrial y la comercialización de esta fruta en el mercado mexicano. De esta manera abarataron costos e impidieron algunos fraudes que se cometían en su contra al pesar y seleccionar la fruta. Esta iniciativa fue acompañada de acciones conjuntas para negociar créditos con la banca oficial y con una central de insumos.

Los productores de sandía de la costa de Jalisco pudieron establecer un canal único de venta en los mercados nacional e internacional y obtener de las distribuidoras nacionales y extranjeras mejores condiciones de comercialización y mayores garantías para el pago de la fruta. Asimismo, pudieron regular la superficie de siembra para, de esta manera, disminuir los problemas que frecuentemente les ocasionaba la sobreproducción de este cultivo. Esta región llegó a producir casi la mitad de la sandía de exportación.

Los productores de fresa de Zamora Michoacán pudieron también desarrollar estrategias colectivas en el procesamiento y venta de sus productos en el mercado internacional. En 1970, con el apoyo de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, establecieron cuotas de siembra para regular su producción. Esta posibilidad fortaleció a la organización regional de productores y disminuyó el margen de acción que tenían las empresas distribuidoras estadounidenses (López y Seefóo 1992). A través de esta organización se realizaron acciones conjuntas para procesar y comercializar la fresa y para compra de la planta en los Estados Unidos (ibídem).

En Sinaloa, las asociaciones integraron a todos los productores agrícolas del estado, entre ellos a los hortofruticultores, que establecieron centrales de insumos, talleres de reparación de maquinaria y gasolineras; además, realizaron acciones tendientes a

reglamentar las exportaciones y defender a sus agremiados cuando se presentaban problemas de incumplimiento de contratos de compra y venta con compañías estadounidenses.

Es importante señalar que estas acciones colectivas se desarrollaron en contextos políticos específicos, donde los agremiados tenían diferentes experiencias de acción colectiva y participaban en otras organizaciones o grupos políticos. Esto explica que algunas fueran utilizadas con fines electorales, y otras por una facción de productores para favorecer sus intereses. En mi estudio etnográfico sobre la costa de Jalisco advierto que, no obstante el manejo político presente en algunas asociaciones y los casos de corrupción de algunos líderes, estas organizaciones se mantuvieron porque respondían a objetivos empresariales que individualmente sus agremiados no podían alcanzar (González 1993b, Capítulo V).

d) La CNPH: Servicios a productores

A nivel nacional, advertimos múltiples iniciativas de la CNPH en beneficio de las asociaciones regionales y locales de productores tanto de Sinaloa como de otros estados. A partir de 1986 la organización nacional se reestructuró con la finalidad de llevar a cabo iniciativas para favorecer la comunicación y el apoyo a las uniones regionales y asociaciones locales que lo solicitaran en el ramo de fomento económico y la defensa de los productores (CNPH, boletines de 1986, 1987, 1988, 1989 y 1990).

Una aportación clave de la CNPH, que actualmente no realiza, debido a su debilitamiento y que recienten sus agremiados, fue la de proporcionar constantemente información actualizada y bastante confiable sobre la situación nacional e internacional del subsector en cuanto a producción, rendimientos, costos, exportaciones, precios de venta; además, una información actualizada y bien documentada sobre problemas coyunturales que enfrentan los productores en la comercialización (Horcasitas 1988 y CNPH 1990). Para llevar a cabo esta tarea, la CNPH desarrolló su propia infraestructura y además utilizó despachos de asesoría nacionales y extranjeros para realizar estudios económicos del subsector y del mercado. Asimismo, estableció canales de difusión que hacían llegar esta información a los delegados y comités directivos regionales. Para ello se valió también de reuniones especializadas a las que asistían cada año los delegados de todas las asociaciones. Las publicaciones regulares de la CNPH fueron boletines anuales y bimestrales, la revista *Frutos*, fundada en 1987, y otras ediciones especiales.

La información estadística y las evaluaciones del subsector hortofrutícola permitían a sus integrantes tener una visión de sí mismos como unidad actuante –una identidad– y proyectar esta misma imagen a otros organismos e instituciones, entre ellas las dependencias gubernamentales, las organizaciones de productores de Estados Unidos y las agencias gubernamentales de este país.

Las asociaciones locales y la nacional tuvieron un papel importante al establecer

ciertas reglas para la exportación que respondían a las exigencias del gobierno estadounidense para cada una de las frutas y hortalizas; asimismo, para mejorar los niveles de calidad en los productos mexicanos que se dirigían a Estados Unidos. Esta organización tenía la autoridad para sancionar a los productores que no los cumplieran, o bien para evitar el cruce de la frontera de los embarques que no reunían los requerimientos de empaque, tamaño y calidad mínima de los productos de exportación. Hoy día la falta de este control de calidad está afectando al conjunto del sector.

La organización manejaba el registro nacional de etiquetas de cada productor para facilitar las tareas de vigilancia y control de las exportaciones. Además, había integrado para cada uno de los productos de exportación una comisión nacional de control y vigilancia –cuerpo colegiado–, cuya principal función era la de fijar las cuotas de exportación y hacer cumplir los reglamentos. Estas comisiones efectuaban sesiones ordinarias y extraordinarias que les permitían gran celeridad en el ajuste de cuotas y en la reglamentación ante las situaciones cambiantes del mercado. De esta manera, se realizaba un monitoreo de las condiciones del mercado y con base en éste, se incrementaban o reducían las cuotas de exportación y se establecían criterios de calidad de la fruta –tamaño, color y madurez.

Por último, una actividad muy importante que apoyaron las asociaciones fue la investigación. Este renglón ha sido fundamental para mantener la competitividad del sector hortofrutícola mexicano, ya que sus principales competidores –los productores de Florida– han logrado mantenerse en el mercado estadounidense, e incluso recuperarse, gracias al mejoramiento técnico en la producción y empaque y al desarrollo de variedades de alta productividad y mayor vida de anaquel (Horcasitas 1988, 1988:12). En un estudio comparativo entre productores de México y de Estados Unidos, se apunta como una conclusión general que el bajo costo de la mano de obra y de los recursos naturales ha dejado de ser una barrera insalvable para los productores estadounidenses. Estos han mejorado y eficientado sus cultivos y sus rendimientos promedio son más altos que los mexicanos.¹⁶

Las organizaciones de productores del vecino país, aunque cuentan con un eficiente servicio de asesoría y extensión agrícola que les brindan las universidades estadounidenses, destinan de manera regular una parte de sus cuotas a la investigación. En particular, el Comité de Tomate del Estado de California destina 0.10 de dólar por caja de 25 libras para apoyar la investigación (*American Farm Buereau Federation –AFBF–* 1992:245). En 1988-1989 la CNPH cobraba un centavo de cada dólar a las exporta-

¹⁶ La experiencia de 1963-1964 a 1980-1981 [cuando se realizó un control efectivo sobre la siembra y las exportaciones] sugiere que una de las razones por las que la UNPH ha tenido éxito para limitar la superficie autorizada es que la expansión constante de la superficie da a la mayoría de los productores la oportunidad de crecer en un mercado cuya estabilidad relativa depende de las medidas que establezca. A favor de la UNPH... probablemente podríamos decir que en su ausencia, la oferta mexicana hubiera seguido estando por encima de las demandas del mercado hasta que la bancarota obligara a los especuladores y a los más débiles a salirse (Mares 1991:250).

ciones para destinarlo al desarrollo de nuevas variedades de productos hortofrutícolas; en ese año dedicó a este renglón 359 mil dólares (CNPH, 1989:Separador 9).

e) Iniciativas colectivas frente a las organizaciones norteamericanas

Los incrementos de las exportaciones mexicanas han tenido que ver no solamente con factores atribuibles a la producción, sino también con un hábil manejo de los empresarios en el mercado estadounidense. Esto ha requerido de acciones colectivas por parte de los exportadores mexicanos, quienes debieron contrarrestar las acciones emprendidas por los productores estadounidenses para que su gobierno restringiera la entrada de productos mexicanos a su país; además, tuvieron que realizar campañas promocionales ante los consumidores con el propósito de crear una buena imagen de las frutas y hortalizas de origen mexicano.

Los productores mexicanos aprendieron que no existía mejor representante y defensor de sus intereses que ellos mismos. En la llamada “primera guerra del tomate” (1968 a 1975), en la que los productores de Florida buscaron la aplicación de barreras técnicas que redujeran las exportaciones mexicanas, la acción desarrollada por la CNPH y miembros de la *West Mexico Vegetable Distribution Association of Arizona* fue fundamental para evitar la aplicación de las mismas. El problema se resolvió a favor de los mexicanos, pero en este proceso fue particularmente importante la participación de los distribuidores de Arizona (ibídem:271-273). La “segunda guerra del tomate” (1978-1985) surgió cuando los productores de Florida acusaron de *dumping* (vender por debajo del costo de producción) a los horticultores mexicanos y urgieron a su gobierno para que tomara medidas restrictivas en su contra. Esta vez la CNPH tomó parte más activa en la resolución del conflicto, en el que también contaron con la colaboración del gobierno mexicano y de los distribuidores de Arizona. El veredicto del Departamento de Comercio y de la Corte de Aduanas de los Estados Unidos fue favorable a los productores mexicanos.¹⁷

El resultado de esta lucha llevó a los productores mexicanos a valorar la importancia que tiene una hábil labor diplomática entre congresistas y funcionarios del gobierno estadounidense. La organización contrató los servicios de un despacho en Washington para que defendiera los intereses de los productores mexicanos en Estados Unidos y

¹⁷ El tomate, que representa el 17 por ciento del volumen y el 26 por ciento del valor de las exportaciones hortofrutícolas mexicanas (U.S. Department Agriculture, 1991), tiene un costo de 6.53 dólares por unidad de 25 libras, tomando en cuenta producción, transportación a Estados Unidos, pago de aranceles (de 0.38 a 0.52 por unidad) y otras tarifas; esta misma unidad cuesta producirla en Florida 6.85 dólares, que lo representa una diferencia de apenas 0.31 centavos (AFBF, 1992:257). Existen regiones de Florida que logran costos mucho más bajos que los de Sinaloa (ibídem). Este estudio concluye que, de suprimirse actualmente los aranceles al tomate mexicano, los productores de Florida tendrían costos más altos, pero el grueso de productores podría hacer frente a la situación y tendría como ventaja un mercado más extenso que el de los productores mexicanos (ibídem: 260-261).

para que estuviera al tanto de cualquier medida que se emprendieran en su contra. (Boletín CNPH 1986-87). Asimismo, la labor diplomática fue realizada entre las mismas organizaciones de productores de Estados Unidos, con las que ha mantenido una estrecha relación. Estas invitan a los dirigentes a participar en sus convenciones y a otras reuniones.

Otra área a la que la CNPH encaminó sus esfuerzos, fue la promoción de exportaciones para tener una buena imagen de las frutas y hortalizas mexicanas entre los consumidores estadounidenses con vistas a ampliar su mercado. Esta iniciativa respondía a acciones similares que realizan las organizaciones de productores de Florida y de California.¹⁸ En la temporada de 1988-1989 la CNPH destinó 427,950 dólares a este último renglón. Con estos recursos, la organización dio inicio a un proyecto para promocionar los productos mexicanos en los Estados Unidos y Canadá y ampliar las áreas de mercado. Este proyecto, iniciado en la temporada de 1986-1987, quedó inconcluso y sin evaluación. Después de esta fecha no se ha desarrollado ninguna acción de promoción de las exportaciones.

Ahora bien, la CNPH ha tenido que realizar labores de defensa de los intereses de los productores individuales, debido a los fraudes de que son objeto por parte de las compañías distribuidoras estadounidenses o *brokers*.¹⁹ La CNPH estableció medidas que ayudaron a aminorar estos problemas, como crear un registro obligatorio para las compañías distribuidoras estadounidenses, sin el cual no podían operar en México. Este permiso podía ser retirado por la CNPH si un productor comprobaba que una compañía había realizado alguna operación fraudulenta en la comercialización.

Con el fin de orientar a los productores, la CNPH elaboró el llamado “libro verde”, a través del cual se proporcionaba información sobre el monto de operaciones y la formalidad y confiabilidad de las compañías distribuidoras estadounidenses registradas por la organización. Por último, ésta, en forma conjunta con los distribuidores de Arizona, creó una Comisión Mixta de Arbitraje Internacional para tratar de conciliar las diferencias que surgían entre intermediarios y productores y de esta manera evitar que el problema se turnara a las cortes de Estados Unidos, donde los gastos podían ser mayores que la cantidad en disputa.

¹⁸ La primera batalla se libró en el Congreso de los Estados Unidos, el cual turnó el problema al Departamento del Tesoro, y de ahí pasó al Departamento de Comercio. Para la defensa se utilizó un complicado análisis estadístico –hasta entonces nunca utilizado en un caso de *dumping*– elaborado por un académico contratado especialmente por la CNPH para realizar esta labor. El veredicto del Departamento de Comercio, emitido en 1980 a favor de los mexicanos, fue impugnado por los productores estadounidenses. El problema pasó a las cortes, lo que obligó a los productores a contratar abogados para que los defendieran. Finalmente en 1985 la Corte de Aduanas de los Estados Unidos apoyó el dictamen del Departamento de Comercio y el caso se cerró (Mares, 1991:281-287).

¹⁹ En 1991 la primera organización destinó 1.3 millones de dólares las tareas de promoción del tomate de este estado (AFBF, 1992:247); la segunda canalizó 280 mil dólares a este mismo rubro.

f) Fraccionalización y debilitamiento de los empresarios nacionales

Con el debilitamiento de la CNPH y el desmembramiento de las asociaciones agrícolas ha quedado un vacío, que ni los productores individualmente ni las asociaciones locales han podido llenar. Este vacío tiene consecuencias graves para el futuro de esta rama productiva y en particular para la participación que en ella tienen los empresarios nacionales.

Se ha perdido la comunicación entre los productores y con ello la posibilidad de realizar acciones conjuntas. Las Asambleas nacionales han dejado de tener la importancia y concurrencia que anteriormente tenían. Las Asambleas Especializadas por cultivo han desaparecido y con ellas, la posibilidad de que los productores de diferentes partes del país analicen y resuelvan colectivamente los problemas comunes. Anteriormente los delegados que asistían a estas asambleas contaban con una información básica y actualizada sobre la problemática del cultivo a nivel nacional e internacional, que era preparada por personal especializado; los acuerdos adoptados podían llevarse a la práctica gracias al control que tenía la CNPH sobre los certificados de origen; por último, sus delegados decidían el uso que se debía dar al dinero reunido para investigación y comercialización del producto. Los delegados que asistían a las asambleas ordinarias y extraordinarias lo hacían con el presupuesto de la CNPH y no con fondos propios.

Las acciones tendientes a establecer un control mínimo de calidad de las exportaciones han dejado de realizarse, en detrimento de todos los productores mexicanos. Asimismo los programas de promoción y de defensa de las exportaciones nacionales han quedado truncos. Los productores hortofrutícolas carecen de un órgano de representación y de acción colectiva frente a las organizaciones de productores estadounidenses y se encuentran en desventaja frente a ellas.

La única organización regional de productores que continúa vigilando la calidad de sus productos exportación son las del estado de Sinaloa. Estos pretenden establecer un sistema de certificación de calidad para prestigiar los productos de este estado. De esta manera, ante los problemas que se han presentado por la exportación de fruta mexicana de mala calidad o mala presentación, los productores sinaloenses se proponen vigilar con más rigor la aplicación de sus normas de calidad, lo que sin duda les dará mayores oportunidades de mercado y mejores precios.

En México los fondos destinados a la investigación se han reducido, y los programas correspondientes que la organización nacional había contratado con instituciones nacionales (Instituto de Investigación Nacional Forestal y Agropecuario) y extranjeras (israelitas) pasaron a manos de las uniones regionales de Sinaloa y Michoacán. De entre estas dos, la de Sinaloa es la que destina mayor presupuesto y de la que cabe esperar innovaciones que permitan a sus agremiados mejorar su productividad y competitividad en el mercado internacional. La posición del resto de los productores queda reducida a los esfuerzos individuales que cada empresario realice para adaptar las tecnologías que se generan en otros lugares. Su posición se agrava debido a que el

gobierno federal ha reducido significativamente los presupuestos a los institutos de investigación agrícola (Calva, 1991:18-19).²⁰

En este lapso advertimos una mayor presencia de intermediarios comerciales estadounidenses y un aumento de las prácticas deshonestas y especulativas promovidas por ellos; estas últimas, lesionan fuertemente a los productores nacionales. Aun cuando todavía no es posible hacer una evaluación precisa sobre los problemas que enfrentan los productores hortofrutícolas, notamos que desde 1987 hay una disminución del crecimiento de las exportaciones hortofrutícolas mexicanas y un crecimiento de las importaciones de estos mismos productos (Gráfica 2). A esta conclusión llega un estudio realizado por la CNPH (Horcasitas 1988) y por la organización de productores de los Estados Unidos (AFBF 1992). En varias regiones del occidente de México la producción hortofrutícola ha decrecido notoriamente y este hecho ha afectado particularmente a los pequeños y medianos hortofruticultores (López y Seefóo, 1992; González, 1993a).

La pregunta que podemos formularnos es ¿quién se ha beneficiado con este regreso al mercado que ha implantado el Estado con sus medidas de desregulación económica?. Las evidencias nos muestran que son las empresas distribuidoras estadounidenses y los hortofruticultores de Florida, con los que México mantiene una fuerte competencia por el mercado de invierno de los Estados Unidos. Existe la posibilidad de que también se verán beneficiados los nuevos inversionistas extranjeros que invertirán en el sector, como lo prevé la actual administración; sin embargo, hasta el momento no hay indicios claros de que estas inversiones hayan llegado, como tampoco de una mejoría del sector a nivel nacional.

Ahora bien, quienes salen menos beneficiados con esta medida son los productores nacionales. Particularmente, los medianos y pequeños y los que se encuentran situados en las regiones poco organizados y con menos experiencia exportadora. Hay evidencias de que habrá una mayor concentración de la inversión en este sector hortofrutícola, tanto en términos económicos como regionales, debido a las medidas que ha implementado la CAADES.

CONSIDERACIONES FINALES

En el proceso actual de cambio de la economía mexicana, el Estado ha modificado sus

²⁰ Estas acciones se deben al desconocimiento que tienen los productores mexicanos sobre el mercado estadounidense y a su falta de relaciones con él, así como a los problemas que genera falta de confianza de los compradores estadounidenses –cadenas de supermercados y de restaurantes, etcétera– sobre la calidad de los productos mexicanos y sobre la falta de veracidad de la información que proporcionan las etiquetas. Esta última situación lleva a los compradores a utilizar a intermediarios para que les garanticen la calidad de la fruta que adquieren (Horcasitas, 1988). Frecuentemente estos intermediarios especulan y en ocasiones comenten fraudes con los productores, quienes dependen de la información que éstos les proporcionan sobre el precio que alcanzan sus productos en el mercado.

relaciones con los productores al cambiar su política corporativista, con base en la cual se había favorecido la formación de una organización gremial a nivel nacional. En el caso de México, el Estado ha optado por una medida autoritaria para recuperar el control de un sector clave de la agricultura nacional y llevar a cabo su programa económico que busca una mayor integración económica con los países del norte. Las medidas desregulatorias, en concordancia con el Plan Nacional de Modernización y las modificaciones al Artículo 27 constitucional buscan dinamizar el sector agropecuario a través de la “libre” concurrencia del capitales nacionales y extranjeros. La aplicación de estas políticas permitieron al Estado restar fuerza a uno de los grupos empresariales del sector agropecuario más influyentes e independientes del Estado. Este grupo se fortaleció a la par que lo hacía la CNPH; además, desarrolló acciones encaminadas a integrar y liderar al sector empresarial agropecuario en una organización gremial –CNA–, al margen de las corporaciones de productores controladas por el partido oficial.

El Estado se ha propuesto “modernizar” al sector hortofrutícola de exportación, sin la intermediación de las corporaciones de productores que en otros momento fortaleció. Este ha retirado los instrumentos legales que permitieron a las AA de horticultores regular y reglamentar las exportaciones y obtener financiamiento de sus agremiados, para llevar a cabo diversos programas orientados a fortalecer al sector. Las AA justificaron su existencia al ampliar el campo de actividad empresarial a sus agremiados y permitirles mejorar su plataforma productiva en la producción, industrialización y comercialización; al contrarrestar la intervención mediadora de las compañías distribuidoras estadounidenses y defender los intereses de sus agremiados frente a las organizaciones de productores del país vecino. Estas acciones las llevó a constituirse en actores empresariales colectivos y a tener una gran autonomía frente al Estado.

Las corporaciones continúan, pero su margen de acción ha sido reducido a nivel regional y –con la excepción de la de Sinaloa– han visto menguada su capacidad para continuar siendo actores empresariales colectivos.

El debilitamiento y desmembramiento de las AA en su papel empresarial, deja ver que el Estado ha modificado sus relaciones con los empresarios nacionales. Con las medidas de desregulación económica los hortofruticultores nacionales, aparentemente, han quedan en situación de igualdad con las empresas extranjeras. Sin embargo, la realidad ha sido un debilitamiento de los mismos para continuar alcanzando las metas empresariales que los hicieron crecer y les permitieron volver competitivo el sector hortofrutícola a nivel internacional.

El debilitamiento y desmembramiento de las Asociaciones fue originado no solamente por el cambio de la política corporativista estatal, sino también una desigual participación de sus agremiados en la toma de decisiones y en el reparto de beneficios y ventajas que podían obtenerse con esta organización gremial. Resulta paradójico que los delegados de aquellas asociaciones, al negarse a continuar apoyando y financiando a la CNPH, hayan sido, a fin de cuentas, quienes decidieron la suerte de esta organización. Al parecer, los instrumentos jurídicos que tuvieron las AA por parte del

Estado son un recurso necesario para integrar dentro de una organización y una estrategia empresarial nacional a un grupo muy heterogéneo y diferenciado de productores; sin ellos, las organizaciones de productores difícilmente pueden constituirse a nivel nacional en actores empresariales colectivos.

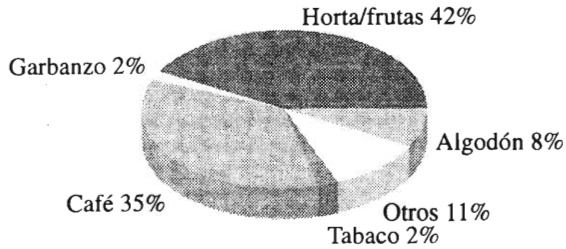
BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, J. (1990) 'Apuntes sobre la convergencia', Seminario Interno de CIESAS Occidente. mecanuscrito.
- AMERICAN FARM BUERAU FEDERATION, 1992. *North American Trade Agreement Effects on Agriculture*, Tomo IV, Fruit and Vegetables Issues. An American Farm Bureau Research Foundation. Park Ride Ill.
- ARRIOLA, C. (1982) *Las organizaciones empresariales contemporáneas*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- BOOTH, J. y M. SELIGSON (1984) "The political culture of authoritarianism in Mexico". *Latin American Research Review*, Vol. 19, No. 1, pp. 106-124.
- CALVA, J. L. (1993) *La Disputa por la Tierra. La reforma agraria y la nueva Ley Agraria*. Fontamara: México.
- CALVA, J. L. (1991) *Probables Efectos de un Tratado de Libre Comercio en el Campo Mexicano*. Fontamara: Mexico.
- CARTON DE G., H. (1987) "Los Empresarios Agrícolas. Un grupo en consolidación" Ponencia presentada en el *IX Coloquio de Antropología e Historia Regional. La Sociedades Rurales Hoy*. El Colegio de Michoacán, Zamora, Mich.
- CARTON DE G., H. (1990) *Los Empresarios Agrícolas y el Estado*. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México.
- CASAR, M. A. (1988) 'Los Empresarios y el Estado en México: Un análisis político', en C. Garrido, *Empresarios y Estado en America Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México: México.
- CNPH (Confederación Nacional de Productores de Hortalizas) 1991, *La exportación de hortalizas mexicanas frente al tratado de Libre Comercio con Norteamérica*. Mecanuscrito. Culiacán, Sinaloa. México.
- COX, G., P. LOWE y M. WINTER (1987) "Farmers and the state: a crisis for corporatism". *The Political Quarterly*, V. 58, pp. 73-81.
- GONZÁLEZ, H. (1990) "El empresario hortícola frente al capital transnacional y al estado. Un estudio de caso en el Occidente de México", en E. Jacobo et al (eds) *Empresarios de México*. Colección Jornadas Académicas. Universidad de Guadalajara. Guadalajara, México.

²¹ El presupuesto federal destinado a esta institución, a precios constantes de 1980, se redujo de 1982 a 1989 en un 43.86 por ciento (Calva 1991:19).

- GONZÁLEZ, H. (1991) "El empresario agrícola y la agricultura de Exportación en México. Un estudio de caso". *European Review of Latin American and Caribbean Studies*. Junio de 1991.
- GONZÁLEZ, H. (1993 a) 'Liberalización económica y agricultura de exportación en la región costa de Jalisco', en J. Arroyo *Los impactos del Tratado de Libre Comercio en el Occidente de México*. Universidad de Guadalajara: Guadalajara, Jal.
- GONZÁLEZ, H. (1993 b) *Los empresarios agrícolas en el jugoso negocio de las frutas y hortalizas en México*. Tesis de la Universidad Agrícola de Wageningen, Holanda.
- HEIJDR, H. (1988) 'Local organizations: Outside interventions and peasant strategies. A case study at the intermediate level in a export-oriented irrigation zone of western México'. Tesis de Maestría, Universidad Agrícola de Wageningen, Holanda.
- HIDNESS, B. (1986) "Actors and social relations". En M. L. Wardell and S. P. Turner (eds) *Sociological Theory in Transition*, Boston, London and Sydney: Allen and Unwin.
- HORCASITAS, V. (1987) *Problemática de las Exportación de Frutas y Legumbres mexicanas a Estados Unidos y Canadá*. Unión Nacional de Productores de Hortalizas: Culiacán, Sinaloa.
- LÓPEZ, G. y L. Seefóo (1992) "El Tratado de Libre Comercio y sus repercusiones económicas y sociales en el cultivo de la fresa en el valle de Zamora". *Relaciones*, Vol. XII, No. 59, pp. 93-120.
- LUNA, M. (1992) *Empresarios y el cambio político: México, 1970-1978*. México: Ediciones Era.
- MARES, R. D. (1991) *La Irrupción del Mercado Internacional en México. Consideraciones Teóricas y un estudio de caso*. El Colegio de México: México.
- MEYER, L. (1977) "Historical roots of the authoritarian state in Mexico". En J. Reina y R. Winert (eds) *Authoritarianism in Mexico*. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues.
- REYNA, J. (1977) "Redefining the authoritarian regimen". En J. Reina y R. Winert (eds) *Authoritarianism in Mexico*. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues.
- SCHMITTER, P. (1974) "Still the century of corporatism?". *The Review of Politics*, Vol. 36, No. 1, pp. 85-131.
- SLOAN, J. (1985) "The mexican variant of corporativism". *Inter-American Economic Affairs*. Vol. 38, primavera, pp. 3-18.
- UNIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE HORTALIZAS, (1977) a 1990. *Boletín Anual Temporada 1986-87*. Culiacán, Sin. México.
- WEINERT, R. (1977) "The state and foreign capital". En J. Reina y R. Winert (eds) *Authoritarianism in Mexico*. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues.
- YOUNK, W. F. (1971) 'A Macrosociological Interpretation of Entrepreneurship' en P. Kilby (ed) *Entrepreneurship and Economic Development*. The Free Press: New York.

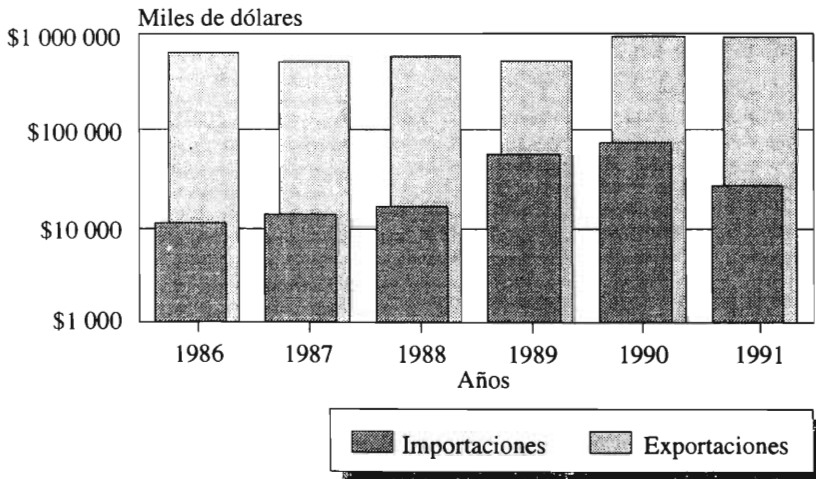
GRÁFICA 1
COMERCIO EXTERIOR AGRÍCOLA.
MÉXICO, 1989



Valor: 1 461 mills. de dls.

Fuente: BANCOMEX (CNPH 1991).

GRÁFICA 2
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
DE PRODUCTOS HORTOFRUTÍCOLAS



Fuentes: Banco de México

EL DESAFÍO DE LA MODERNIZACIÓN GANADERA EN MÉXICO: DEL RANCHO FAMILIAR A LA EMPRESA GANADERA

MICHELLE CHAUVET*

INTRODUCCIÓN

En el debate sobre la política agropecuaria es más frecuente contar con estudios sobre los productores de granos básicos o de cultivos de exportación y pocos que aborden al subsector ganadero.

Sin embargo, las transformaciones ocurridas durante la década de los ochenta le imprimen a la reflexión de esta problemática una nueva dimensión.

Atrás ha quedado el proceso de ganaderización del agro mexicano que se consolidó después de la crisis de granos básicos de 1965/67. La ganadería también está en crisis y la alternativa que se ha planteado desde 1988 de impulsar un proceso modernizador adquiere para la actividad pecuaria con –excepción de la avicultura– un significado particular, por tratarse de uno de los sectores con parámetros técnico-productivos más rezagados.

¿Cuáles son las condiciones que privan hoy día que tienden a favorecer u obstaculizar dicho propósito? ¿Qué perspectivas se plantean de no darse ese cambio? ¿Será posible el paso de una ganadería extensiva y extractiva a una ganadería intensiva y productiva? En otras palabras, podrá lograrse la transformación del rancho familiar en empresa ganadera.

* Profesora-investigadora del Depto. de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

Una aproximación a la respuesta de estas interrogantes es lo que pretende el presente trabajo.

RASGOS GENERALES DE LA GANADERÍA BOVINA DE CARNE

En México, la actividad pecuaria se caracterizó por su gran dinamismo y por décadas, el país ha sido autosuficiente en la producción de cárnicos. No obstante en los ochenta este auge se empezó a perder.

Las causas de esta crisis radican tanto en la disminución del poder adquisitivo y por tanto, la caída del consumo de carne para amplios sectores de la población, pero de manera más directa por la pérdida de viabilidad del modelo de desarrollo ganadero que durante años prevaleció en la estructura productiva y comercial de este subsector. Asimismo, las políticas alimentarias han contribuido al tener como base el criterio de las ventajas comparativas.

En efecto, a partir de la apertura comercial de fines de los ochenta, se hacen evidentes las vulnerables condiciones de competitividad de la ganadería de carne nacional, frente a la irrupción de productos importados, en este segmento del mercado.

El auge de la ganadería en México se dio durante la década de los setentas y con ello se ha llegado a un uso ganadero del suelo del 65% de la superficie nacional.

La actividad ganadera abarca 124 693 700 hectáreas, (ver gráfica 1), de esta superficie, 10 290 385 has. son cultivadas con gramíneas o pastos.

Si se suma la superficie agrícola de 2 477 637 has. que está dedicada a cultivos de consumo pecuario, se obtiene la cantidad total de 127 171 337 has.

Las variables básicas a tomar en cuenta para la producción ganadera son: alimentación, sanidad y manejo. Estos tres parámetros para la ganadería mayor, en México, se caracterizan por ser heterogéneos entre los productores, incluso de una misma región y con una tendencia hacia los niveles de menor desarrollo tecnológico.

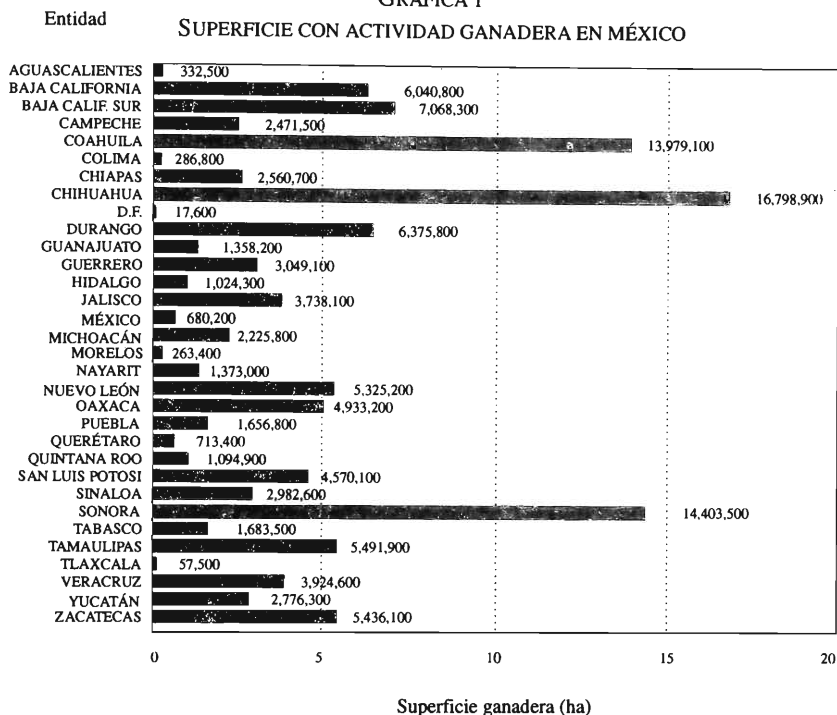
La generalidad de los ranchos incrementan su producción, en este lapso, por medio de ampliar la frontera agrícola sobre tierras de monte, bosques y selvas.

La alimentación se basa en los pastos naturales y éstos en el régimen de lluvias. Por ello el carácter extensivo/extractivo es el que prevalece.

Un reducido sector, en las zonas áridas cuentan con riego y siembran pastos, o en las áreas tropicales, introducen praderas con gramíneas, pero tan sólo corresponde a un 8.2% de la superficie bajo actividad ganadera.

La asistencia técnica, en general, se circunscribe a los aspectos fitosanitarios, y dentro de éstos los mínimos relativos a la prevención de enfermedades por medio de las vacunas básicas. Aquellas enfermedades que por su contagio debieran de atacarse con campañas amplias se han dejado a las instituciones públicas. El mejoramiento genético tampoco es una práctica común e incluso en la reproducción del hato prevalecen técnicas tradicionales como es la monta natural.

GRÁFICA 1
SUPERFICIE CON ACTIVIDAD GANADERA EN MÉXICO



Fuente: Memorias regionales de coeficientes de agostadero. Cotecoca, SARH.
Atlas del uso del suelo en la República Mexicana. Dirección General de Agricultura, SARH, 1980.

En cuanto al manejo, la supervisión queda a juicio de los trabajadores del rancho, que han aprendido por tradición familiar, pero carecen de una capacitación.

En términos generales las instalaciones son rústicas y poca es la inversión en maquinaria y construcciones.

Este modelo de desarrollo ganadero se tiene en la cría, engorda y producción de doble propósito (carne y leche). La región árida y semiárida se dedica a la cría para la exportación de becerros al destete y la región del trópico a la engorda de ganado para el abasto nacional. La producción lechera se localiza en la zona templada que corresponde a la parte centro del país.

La ganadería intensiva es aquella que tiene un control sobre todas las variables productivas. La alimentación del ganado es balanceada y uniforme durante todo el año, se previene al hato de enfermedades y la reproducción no se deja a la espontaneidad,

sino que por medio de la inseminación artificial se va manteniendo o mejorando la calidad genética del ganado.

La producción lechera estabulada, la de engorda en corrales y la avicultura y porcicultura comercial se inscriben dentro de esta clasificación y su nivel tecnológico es semejante al que tienen estas ganaderías en los países industrializados, de hecho se han importado los modelos productivos en forma de paquete de estos países.

La ganadería bovina productora de carne es la de mayor importancia económica, tanto por el volumen de su hato como por la superficie que ocupa, es por ello que se pone el énfasis en la presentación de este subsector.

Esta actividad está fundamentalmente en manos del sector privado, aunque las cifras de los censos en cuanto a superficie de pastos y agostaderos, como de cabezas de vacuno son superiores para los ejidos y comunidades agrarias, hay que aclarar que ello se debe a que la renta de pastos ejidales es una práctica común y al momento de levantarse los censos se registra el ganado que está en el ejido como perteneciente al mismo, ya que la legislación agraria anterior a las modificaciones de 1992, no permitía la renta de pastos y agostaderos.

El bajo nivel tecnológico se refleja en los siguientes indicadores. La tasa de extracción manifiesta la relación entre las existencias de ganado y aquellas que se exportan o se sacrifican. Para el caso de la ganadería mexicana se tenía en 1980 un 16% frente a la tasa de Estados Unidos de 33%. En 1990 la Unión Americana llega al 36% y México al 20%. En otras palabras, a pesar del avance en este aspecto², todavía se mantiene un alto porcentaje de animales no productivos.

Otro indicador a tomar en cuenta es la tasa de procreo que para la ganadería mexicana refleja una parición de las vacas, cada dos años.

Por último, en la fase de procesamiento de producto, que corresponde a la industria de cárnicos, al inicio de los ochenta el rendimiento en canal de las reses se reportó en 172 kg., mientras Estados Unidos obtenía cien kilos más por canal. Para 1991, México con 211 kg. por animal supera el promedio mundial de 205 kgs./animal, aunque todavía guarda la misma proporción con respecto a la productividad de Estados Unidos que es de 306 kilos por res.

En síntesis, un atraso tecnológico, que sin embargo, ofrecía beneficios atractivos para los ganaderos.

LA CRISIS DE LA GANADERÍA

En la década de los ochenta comienzan a darse las manifestaciones de la crisis ganadera.

² El incremento de esta tasa surge del crecimiento de las exportaciones más que de una mayor productividad, de hecho en esos diez años el volumen de animales sacrificados permaneció estable.

El modelo extensivo-extractivo evidencia su agotamiento combinado con la serie de políticas de ajuste y estabilización que eliminan subsidios al campo, encarecen los créditos y los insumos y además se deprime el mercado interno por los bajos ingresos.

La baja de los precios de la carne de res son un indicador de la caída de la rentabilidad. El cuadro 1 muestra como entre 1984 y 1988, la distancia entre los precios del kilogramo de carne y el ingreso real disminuye.

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LA CARNE DE RES Y LOS SALARIOS
(1984-1988)

<i>Año</i>	<i>Precios Corrientes Pesos</i>	<i>Precios Constantes Pesos</i>	<i>Salario Real Pesos</i>
1984	429.67	429.67	676.03
1985	942.00	586.00	689.02
1986	1 243.00	466.02	552.81
1987	1 960.00	359.61	506.55
1988	6 178.00	409.34	477.54

(*) Precios deflactados con base en el índice nacional de precios al consumidor, base 1984.
Fuente: Instituto Nacional del Consumidor (INCO).

La ganadería de engorda comienza a descapitalizarse por dos vías. La desviación de recursos hacia actividades más rentables y el pago de altos intereses que reducen el margen de ganancias.³

La exportación de becerros a los Estados Unidos es la actividad que mantiene su dinamismo hasta el año pasado. En 1992, la disminución de los precios impidió vender la cuota esperada (ver cuadro 2).

CUADRO 2
EXPORTACIÓN DE GANADO EN PIE
(1980-1992)

<i>Años</i>	<i>Miles de Cabezas</i>	<i>Años</i>	<i>Miles de Cabezas</i>
1980	340	1987	1 019
1981	365	1988	981

³ Un análisis detallado de la caída de la rentabilidad y la crisis ganadera se desarrolla en: Chauvet, M. "Auge, crisis y reestructuración de la ganadería bovina de carne en México", borrador Tesis Doctoral, F.E./UNAM, julio 1993.

Años	Miles de Cabezas	Años	Miles de Cabezas
1982	339	1989	845
1983	600	1990	1 118
1984	440	1991	1 184
1985	188	1992	848
1986	860		

Fuente: Anexo Estadístico, Informe de Gobierno 1991. Para 1990/91 y 92 Dirección de Estudios Económicos, CNG.

Sin embargo, el sector más afectado por la apertura comercial es el dedicado a la engorda de ganado. Durante la década de los 70 las importaciones de carne de vacuno representaron un pequeño volumen que se dirigía a los centros de turismo, restaurantes de lujo y a carnicerías selectas para los habitantes de mayores ingresos.

Al inicio de la década del 80 comienza a importarse un volumen mayor. Sin embargo, 1988 es el año de quiebra de la trayectoria seguida por el comercio exterior ganadero y se inicia una importación desmedida de carne que tiene su punto más alto de 1991 a noviembre de 1992 (Ver gráfica 2).

Dentro del mercado mundial de la carne de vacuno, al inicio de la década de los ochenta el país ocupaba el octagésimo lugar como importador de carne de res. En 1988, el aumento de las importaciones lo colocó en el vigésimo lugar y para 1991 alcanza el décimo tercero.

Es por ello que la apertura comercial se realiza en el peor momento, sin una estrategia del sector y del Estado en cuanto a mejorar las condiciones de competitividad.

De fracturarse por completo la estructura productiva de la ganadería mayor al persistir una importación creciente de carne ¿Cuál será el destino de los medianos y pequeños ganaderos? ¿Qué uso productivo tendrán esas tierras? ¿Qué sector se beneficia con esta medida?

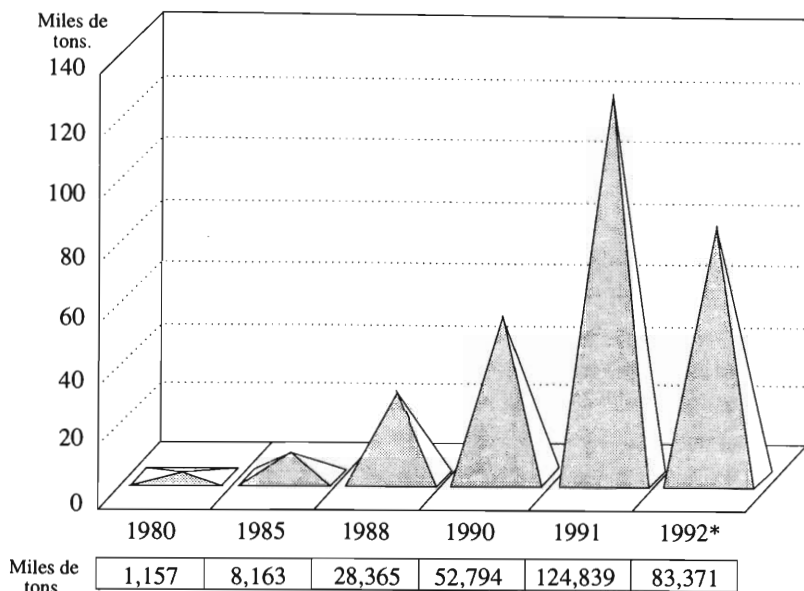
El marco actual es muy complejo porque se combinan varios aspectos: a) una baja de los precios internacionales de la carne, en 1990, la libra alcanzó 80 centavos de dólar,⁴ para 1992 bajó a 72 centavos.

b) Una sobreoferta de cárnicos en los Estados Unidos, ya que se cancelaron compras de éstos por parte del Medio Oriente, junto con una tendencia a la baja del consumo de carne de res. Por ejemplo, el consumo anual per cápita en E.U. para 1976 era de 127.5 libras, en 1982 de 104.1 lbs. y para 1990 iba en 96.1.⁵

⁴ Commodity Year Book, 1991 C.R.B. Ed. Commodity Research Bureau, 1991. New York, N.Y. 292 p.p.

⁵ U.S.D.A. "Agricultural Statistics, 1991" U.S. Government Printing Office. Washington, 1991. 524 p.p.

GRÁFICA 2
EVOLUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES DE CARNE EN CANAL
(Miles de Toneladas)



(*) Cifras al mes de junio

Fuente: Anexo Estadístico. Informe de Gobierno 1991. Para 1991 y 1992 Dirección de Estudios Económicos. CNG

Esta baja en el consumo no sólo se explica por cambios en los hábitos alimenticios por razones de salud, sino por el deterioro de los ingresos de la población estadounidense, a partir de políticas de restricción en los gastos de beneficio social y a favor de la concentración del ingreso.

Estos hechos coinciden con la atractividad del mercado mexicano, al eliminarse las barreras arancelarias para la venta de carne de res. El precio al productor comenzó a bajar y el sector ganadero propuso al gobierno la implantación de un arancel a las importaciones de cárnicos, de países donde hubiera subsidios, a fin de nivelar los precios.

La solicitud se negó, pero a cambio se buscó la manera de reducir el flujo de importaciones mediante controles sanitarios. Desde el 15 de agosto de 1992, la carne

de importación que ingrese al país debe provenir de rastros TIF (Tipo Inspección Federal) acreditados ante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH).⁶

El efecto de esta resolución fue débil y tres meses después se autorizan los aranceles para la importación de productos bovinos. Se estableció una tarifa del 15% para el ganado en pie importado por Industrial de Abastos; para la carne en canal, la carne deshuesada y sin deshuesar del 20% y las compras de particulares ya sea de canales o cortes un 25%.⁷

Ante estas condiciones productivas y de mercado se plantea como única salida la reestructuración de la actividad tendiente a su intensificación.

OBSTÁCULOS PARA LA MODERNIZACIÓN

Los obstáculos que se tienen que superar a fin de lograr la redinamización de la actividad son los siguientes: 1) la legislación agraria en materia ganadera 2) la política económica del Estado 3) los tradicionales canales de comercialización 4) la baja competitividad en el mercado mundial 5) la débil vinculación sector productivo/universidad.

1) La legislación agraria en materia ganadera

La "inseguridad" en la tenencia de la tierra ha sido desde el punto de vista de los ganaderos el principal obstáculo para la modernización de sus predios.

El marco jurídico anterior a las recientes modificaciones del artículo 27 Constitucional⁸ establecía la pequeña propiedad ganadera como aquella suficiente para mantener 500 cabezas de ganado mayor a su equivalente en ganado menor. Asimismo, los predios deberían de ser de agostadero, no aptos para el cultivo.

Estas normas sirvieron de argumento a los ganaderos para justificar el bajo nivel tecnológico de sus explotaciones pecuarias. Estaban imposibilitados de cultivar sus propios forrajes o limitados en lograr una mejor productividad que les permitiera mantener un hato mayor de las 500 cabezas, porque podían perder el rancho, con todo y la inversión.

Este marco legal propició la separación tajante entre agricultura y ganadería, siendo actividades que junto con los bosques pueden desarrollarse integralmente; favoreció

⁶ Los rastros TIF, son aquellos que tienen la certificación sanitaria internacional.

⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 11 de noviembre de 1992, p. 5.

⁸ En el artículo 27 de la Constitución Política se establecen las regulaciones en materia de tenencia de la tierra. A principios de 1992 se promulgaron cambios sustanciales en relación a la propiedad de carácter social, así como a la delimitación legal de la propiedad en posesión de particulares.

el deterioro ecológico a raíz del sobrepastoreo, ya que el ganadero no deja descansar los potreros, ni tampoco invierte en su regeneración. Sin embargo, en la práctica no frenó la concentración de la tierra, ni la expansión sobre selvas y bosques.

Este "temor" por ser afectados en sus tierras favoreció la simulación del proceso de concentración de la tierra, mediante tres mecanismos:

a) El tener superficies muy grandes bajo el amparo de poseer un índice de agostadero muy pobre, esto es posible debido a que la delimitación del mismo se realiza en las delegaciones agrarias regionales y ello propicia arreglos entre ganaderos y autoridades.

b) El comprar predios, dentro de la misma región, respetando los marcos legales, a donde pueden movilizar su ganado ya sea por sequías o por inundaciones.

c) El latifundio simulado que consiste en fraccionar la gran extensión, entre varios miembros de la familia, o a través de prestanombres.

En algunas regiones con alta densidad demográfica y serios conflictos de tenencia de la tierra se explica la actitud temerosa de los dueños de ranchos, pero el problema radica en que ha sido una justificación generalizada por parte del sector ganadero, que además, ha gozado de la protección que ofrecen los certificados de inafectabilidad ganadera.

Por ejemplo, tan sólo de 1982 a 1990 se otorgaron 40 398 certificados de inafectabilidad ganadera, de los 43 260 emitidos desde 1933. En total están amparadas 18 153 836 has.⁹

Las modificaciones a la ley agraria que guardan relación con la ganadería de pastoreo se resumen en los siguientes aspectos:¹⁰

i) La legalidad para rentar o comprar predios ejidales o establecer asociaciones entre particulares y ejidatarios. Estas prácticas desde hace tiempo que se realizaban mediante convenios de mediería o aparcería.

ii) Combinar la propiedad ganadera con la forestal. En lo que respecta a la pequeña propiedad ganadera, se conserva el criterio de la superficie necesaria para mantener 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en menor y para la forestal, el límite se establece en 800 hectáreas.

Sin embargo, si las tierras de la pequeña propiedad ganadera pasan a ser forestales, éstas seguirán siendo pequeña propiedad aunque rebasen las 800 hectáreas.

iii) La autorización para cultivar sus propios forrajes e incluso vender los excedentes.

iv) Conservar la extensión del rancho con base en los índices de calidad del agostadero inicial, aunque se hayan hecho mejoras.

⁹ Unidad de documentación e información agraria, Secretaría de Reforma Agraria, 1990.

¹⁰ En la Ley Agraria reglamentaria del artículo 27 Constitucional, que entró en vigor el 26 de febrero de 1992, el Título quinto: "De la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas, ganaderas y forestales" agrupa lo referente a la propiedad ganadera en diez artículos.

v) Libertad para dejar ociosa o no la tierra. Anteriormente se hacía explícito que las tierras sujetas al régimen de propiedad privada estuvieran en explotación.

Estas disposiciones terminan con la separación entre agricultura y ganadería, que era una limitante para un manejo intensivo del hato, también le garantizan al productor que su predio no se reduzca si introduce mejoras al mismo. Sin embargo, no hay congruencia entre estas medidas por un lado, y la ausencia de una regulación sobre el uso o no de los recursos naturales, o entre el deterioro y conservación de los mismos, que se desprende del segundo y quinto inciso.

Una de las lecturas posibles de la nueva ley agraria es que falta una intención expresa de estímulo a la modernización ganadera. El sentido de las modificaciones apunta más hacia el restablecimiento del latifundio en su sentido físico, es decir extensivo.

Los recientes cambios legalizan las grandes extensiones sin importar si están o no en explotación y sin intervenir en el fomento de mejoras a los predios, ya que dejan de manera laxa el criterio de mejoras al predio “obras de riego, drenaje, nivelación o cualesquiera otras...” (Art. 121) Estas ambigüedad permite que se considere como mejora desde una cerca, una brecha hasta un pozo o la introducción de pastos mejorados en los potreros. De esa manera queda abierta la posibilidad de tierras ociosas y el estímulo es muy relativo.

A mi juicio, si la tierra se mantiene en producción y se introducen mejoras al predio, la propiedad estaría fundamentando su inafectabilidad. Sin embargo, la legislación actual lejos de estimular una producción ganadera menos extensivas, tolera el modelo extensivo-extractivo.

Al mismo tiempo da pie para una mayor concentración de la tierra. En ciertas regiones es común que los ranchos abarquen parte de bosques y selvas, con las nuevas disposiciones ya no hay límite para este tipo de ranchos.¹¹

Con relación a los certificados de inafectabilidad quedan derogados, pero servirán como prueba de la calidad de las tierras.

2) La política económica del Estado

La expansión ganadera de las últimas dos décadas se dio en ausencia de una planificación en este sentido.

En la crisis el Estado instrumenta cambios profundos de política económica dirigidos a lograr la estabilidad de la economía, a través del control de la inflación, de nuevas disposiciones fiscales y monetarias y de retirarse del papel activo que hasta 1982 había ejercido en la economía.

¹¹ En la última Asamblea General Ordinaria de la Confederación Nacional Ganadera (CNG), los ganaderos proponen integrar el pastizal a los recursos forestales y solicitaron a la SARH que la CNG participe en el Comité Técnico Consultivo Nacional Forestal y las uniones ganaderas regionales en los comités forestales regionales. México Ganadero, No. 377, julio 1993.

Este proyecto se difundió como el proceso de modernización del país, cuyo eje ha sido la privatización de la producción y los servicios y la búsqueda de la inserción de la economía mexicana al mercado internacional.

La política económica se aplicó de manera generalizada a todos los ámbitos, pero en ausencia de políticas sectoriales que amortiguaran los impactos negativos.

La política económica de ajuste y reestructuración ha impactado profundamente al sector agropecuario en general y para la ganadería sus efectos más negativos se han situado en la ausencia de financiamiento accesible, la apertura comercial y el encarecimiento de los insumos.

La ganadería bovina en México carece de los apoyos que en otros países tienen los ganaderos para la producción de carne y leche. Es difícil competir con precios subsidiados.

En Estados Unidos y Canadá existen una serie de subsidios a la actividad agropecuaria que van desde pagos directos al productor hasta subsidios para la exportación. En México, los apoyos son menos diversos y cada vez más restringidos.

3) Los tradicionales canales de comercialización

Los canales de comercialización, tanto del ganado en pie como de la carne, se caracterizan por el intermediarismo.

Los bajos niveles tecnológicos de la ganadería se tienen también en la comercialización de sus productos. A diferencia de las ganaderías intensivas que han logrado la integración de la cadena alimentaria, desde la granja o el establo hasta el consumidor, la comercialización de la carne de res conserva mecanismos tradicionales y poco eficientes de compra-venta de ganado, de traslado de animales de las zonas productoras a los centros de consumo, que encarecen el producto e incrementan los riesgos y mermas.

La modernización de la estructura productiva tiene que corresponderse con un sistema de comercialización y abasto, que no sea especulativo y costoso como el actual.

4) Baja competitividad a nivel mundial

Los países desarrollados con el 1/3 del rebaño mundial producen el 75% del total mundial de carne y 4/5 de leche.¹²

La inserción del sistema cárnico mexicano en el mercado mundial tiene su mayor aportación en las exportaciones de ganado bovino en pie.

¹² FAO (1989) "Limitaciones y perspectivas de desarrollo de la industria cárnica en América Latina. Consulta de expertos" Buenos Aires, Argentina. 40 p.p.

Desde 1986 México alcanzó el segundo lugar como país exportador de ganado bovino a nivel internacional, tal y como lo muestra la siguiente gráfica. En 1990 representó el 16% del volumen de las exportaciones totales, pero en términos de valor de las ventas de ganado con el 17% del volumen. Por otro lado, en el mercado mundial ganadero, el comercio de carne es más importante que el de venta de ganado en pie.

Los crecientes volúmenes de carne importada que se introdujeron al país, de 1990 a 1992, ponen de manifiesto la baja competitividad que el modelo extensivo/extractivo ofrece para la oferta de carne de res al mercado internacional.

5) La débil vinculación sector productivo/universidad

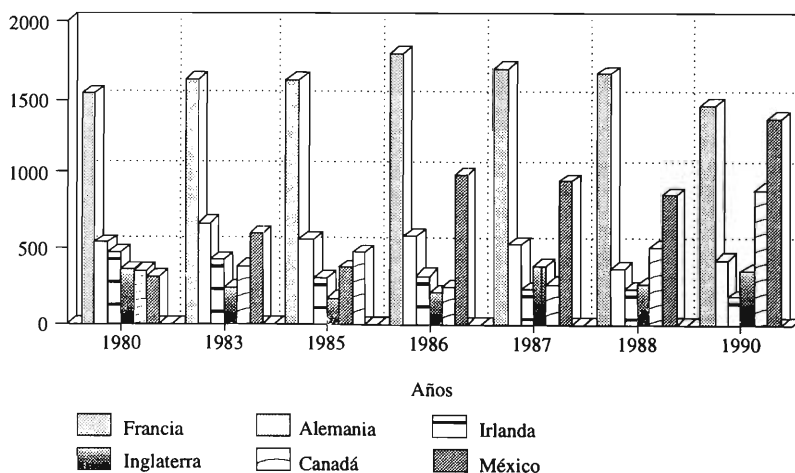
En la actualidad, la ciencia y la tecnología juegan un papel sustancial en el proceso productivo. El dominio de la información proporciona un gran poder. En México, lo poco que se realiza de innovación tecnológica reside en las instituciones públicas que actualmente atraviesan por una difícil situación.

Por un lado, los centros de investigación de las instituciones de educación superior mantienen un débil vínculo con el sector productivo, debido a que no han ofrecido

PRINCIPALES PAÍSES EXPORTADORES DE GANADO BOVINO

1980-1990

(miles de cabezas)



respuestas a sus necesidades y por otro, los productores no asumen como una necesidad el apoyar investigaciones.

La asistencia técnica proporcionada por la SARH se ha reducido al mínimo. La opción que se ha presentado para el personal que proporcionaba servicios de asesoría es que éstos sean cubiertos por el productor. En forma gradual el costo pasa de la secretaría al productor.

EL DESAFÍO DE LA MODERNIZACIÓN GANADERA

El reto a que se enfrenta la ganadería mayor es hacia la superación de los bajos niveles de eficiencia que le han hecho perder no sólo el mercado exterior, sino también el doméstico.

La ganadería en su conjunto y particularmente la productora de carne de res, ha sido seriamente afectada por la apertura comercial. La tendencia al aumento de las importaciones en lugar de incentivar la producción y la productividad, desplaza a los productores nacionales, como ha sucedido en el caso de la leche y de ciertos productos agrícolas. Esto es posible porque al aumentar la productividad de la producción pecuaria en los países desarrollados, sus excedentes tienen que ser colocados en el mercado, y los países como el nuestro cuyas estructuras productivas no pueden satisfacer la demanda de alimentos de origen animal, bien pueden absorber la sobreproducción.

Hoy día el debate en torno al Tratado de Libre Comercio con respecto a los productos agropecuarios se centra en la política de subsidios que Estados Unidos y Canadá otorgan a sus productores y que el estado mexicano ha retirado para los suyos. Una resolución de estas características pone a competir a los campesinos y productores mexicanos con los agricultores y ganaderos de todo el mundo, en condiciones por demás muy desiguales.

Como se señaló más arriba, México en el contexto internacional destaca en la venta de ganado en pie a los E.U. Los avances tecnológicos en materia de ingeniería genética son asombrosos, sin embargo el ciclo de preñez, gestación y parto no ha sido posible acortarlo y ello favorece que sea a los países en vías de desarrollo a los que se les asigne esta fase del proceso. Ante el TLC existe el riesgo de que ese mismo ganado regrese al país en forma de carne en canal o como hamburguesas.

El reto en estos momentos es crear la capacidad de respuesta interna a fin de ir reduciendo la vulnerabilidad actual de la ganadería y tener la solidez necesaria para contrarrestar la tendencia a largo plazo de depender, en forma absoluta, del exterior para la alimentación de la población.

La adopción de un modelo semi-intensivo que combine el pastoreo con la suplementación alimenticia y la atención de los aspectos genéticos, sanitario y de manejo del ganado, junto con la diversificación productiva y la integración de los distintos eslabones productivos son estrategias viables para reestructurar la actividad.

Los ganaderos dedicados a la producción bovina, en la década de los noventa están impedidos de crecer como propietarios, tendrán que hacerlo como inversionistas, la meta es lograr la transición del rancho familiar a la empresa ganadera.

No obstante el proceso impone superar las inercias que han impuesto las prácticas pasadas, romper con una serie de estructuras que no es tarea fácil por el conflicto de intereses que ello supone.

PERSPECTIVAS

La modernización de la ganadería pastoril requiere de grandes inversiones, que ante la situación actual del mercado el estímulo vía precios es insuficiente.

El retiro del Estado del sector agropecuario ha creado un vacío institucional en el financiamiento, la asistencia técnica, la comercialización y los apoyos productivos en general, que aún no se cubren por la inversión privada, ni tampoco por la inversión extranjera que se pensó fluiría hacia el campo.

Esta situación plantea la necesidad de un retorno de la inversión pública, de manera distinta a como se hizo en el pasado, pero con el objetivo de restaurar la suficiencia alimentaria y permitir la transición hacia una producción agropecuaria más eficiente pero con menor costo social.

La crisis ganadera ha repercutido a nivel de fincas y también afectó los tradicionales mecanismos de comercialización.

Con respecto al aspecto productivo las repercusiones más severas han sido para los pequeños y medianos productores que redujeron sus ventas, algunos de ellos con financiamiento, enfrentan deudas cuyo monto alcanza el valor del mismo rancho.

Los grandes ganaderos han resistido la caída de los precios porque cuentan con fuentes de financiamiento que no provienen de esta actividad, tienen otro tipo de inversiones fuera del sector y con ello están en posibilidad de no enviar sus animales a sacrificio mientras el precio permanezca bajo. Este sector más que perder, ha dejado de ganar.

La coyuntura de 1991/1992 repercutió tanto para los exportadores de becerros como para los engordadores que abastecen el mercado interno. La actual protección a través de los aranceles a la importación de carne es una especie de "tregua", porque al entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio este tipo de disposición adquieren un carácter temporal.

Los avances que se logren en este periodo en cuanto a integrar y diversificar la ganadería serán sustanciales para recuperar el mercado perdido.

El sector de exportadores también se ha beneficiado porque al restablecerse el sacrificio de ganado, pierde atractivo la venta de crías al exterior, por parte de ganaderos dedicados a la engorda.

Por lo que se refiere a la comercialización, la apertura de las fronteras vino a recomponer los canales de comercialización de la carne de res, aún no puede enten-

derse como una real modernización de esta actividad, pero la caída de la rentabilidad ganadera en los ochentas, junto con la apertura a partir de 1988 y la estricta política fiscal, tuvo como consecuencia la reducción del margen de utilidad que los intermediarios retenían.

Esto lo podemos observar en: el cierre de Industrial de Abastos, mejor conocido como el rastro de Ferrería. En marzo de 1992, se clausuró el sacrificio de ganado, para conservar sólo el almacén de canales refrigerados; los rastros del Estado de México, en 1991 se cerraron; el cambio de giro por parte de algunos ganaderos que han usado sus predios para mantener al ganado vivo que viene a sacrificio, es decir que de productores han pasado a comercializadores; y los canales paralelos que se establecieron entre las cadenas de autoservicio y los exportadores de cárnicos estadounidenses, con créditos a pagar en 21 días. Estos cambios han fracturado en parte el oneroso aparato de comercialización que caracteriza a la ganadería de carne.

Todavía falta mucho por modificarse en este renglón, desde las operaciones de compra-venta de ganado en los ranchos hasta el abasto a los consumidores.

Finalmente, podemos constatar que la carne de res, provenga de los pastizales mexicanos o de las praderas de otros países, no es accesible para amplios grupos de la población, ni en las ciudades y mucho menos en el medio rural. La importación de cárnicos redujo los precios para el productor, pero no abarataron la carne para los consumidores. La enorme superficie que abarca la ganadería bovina de pastoreo se dirige a cubrir las necesidades de una reducida proporción de mexicanos.

LA REFORMA NEOLIBERAL DEL RÉGIMEN AGRARIO MEXICANO. IMPLICACIONES EN EL LARGO PLAZO*

JOSÉ LUIS CALVA**

La reforma del artículo 27 constitucional y la nueva *Ley Agraria*, decretadas en los primeros meses de 1992, constituyen sin duda, la más profunda reforma del Estado surgido del *contrato social* que emanó de la Revolución mexicana de 1910 y cristalizó en la Constitución Política de 1917.

Se trata de una verdadera revolución del marco jurídico-agrario para la producción agropecuaria, cuyo objetivo esencial consiste en “revertir el creciente minifundio en el campo” con el fin de estimular “una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad”.¹

Ahora bien, revertir el minifundio significa facilitar la concentración de la tierra en explotaciones agrícolas de mayor tamaño. Para este efecto, el nuevo artículo 27 constitucional y su Ley Reglamentaria abren amplias vías a la circulación mercantil de la tierra y a su compactación en medianas, grandes y gigantescas unidades de producción.

Primera vía: la formación de sociedades mercantiles propietarias de terrenos rústicos en una extensión de hasta veinticinco veces la señalada como máxima para la

* Ponencia presentada en la Conferencia *Cycles and Trends in Mexican Agricultural Policy: Antecedents and Impacts of the Salinas Reforms*, organizada por la University of California. Los Angeles, y celebrada en el Hotel María Isabel Sheraton, México.

En la versión final de este trabajo se incluirá un capítulo sobre las implicaciones a corto plazo de la reforma del régimen agrario.

** Profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM y Coordinador del Área de Estudios Prospectivos de la Estructura Económica de México del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

¹ Véase la *Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma del Artículo 27 Constitucional*, Presidencia de la República, párrafo “3.1. Objetivos de la reforma...” p. XXVII.

pequeña propiedad (100 hectáreas de riego o sus equivalentes en otras clases de tierras, 150 hectáreas irrigadas de algodón, 300 hectáreas de frutales, 800 hectáreas de bosques o la superficie necesaria para mantener 500 cabezas de ganado mayor). Por esta vía podrán conformarse verdaderos *latifundios por acciones*, propiedad de sociedades mercantiles (con 2,500 has. de riego en cultivos anuales, 3,750 has. irrigadas sembradas de algodón, 7,500 has. de riego para frutales, 20,000 has de bosques y hasta 500,000 has. de agostaderos en las tierras áridas del norte) que podrían acaparar, en sólo 10,933 haciendas, la totalidad del territorio nacional (véase cuadro 1).

Segunda vía: la constitución de asociaciones en participación, que permitirán formar explotaciones de miles de hectáreas al estilo del experimento de Vaquerías. (La limitante consiste en que este experimento, que ha sido receptor de enormes subsidios gubernamentales para obras de infraestructura y de un subsidio adicional mediante *swaps* para la compra de maquinaria, no es fácilmente reproducible en amplia escala).

Tercera vía: los arriendos de parcelas ejidales, que permitirán constituir grandes explotaciones agrícolas en tierras ejidales rentadas. Esta vía de concentración de las tierras, además, entrará en contraposición con la formación de las *asociaciones en participación*; y podría desarrollarse incluso a expensas de la agricultura de contrato, donde participan empresas agroexportadoras y diversas agroindustrias (que celebran contratos de suministro con agricultores pequeños y medianos: ejidatarios y pequeños propietarios), puesto que algunos agronegocios podrían preferir la explotación de la tierra en grandes extensiones operadas directamente. La distribución de importantes beneficios agrícolas en favor de un gran número de pequeños agricultores sería eliminada para dar paso a una concentración del cultivo y de los ingresos rurales.

Una cuarta vía de concentración de la tierra es la venta de parcelas al interior de los ejidos. Los ejidatarios ricos, que existen prácticamente en todos los ejidos, terminarán concentrando de manera natural gran parte de la propiedad ejidal. De esta manera la venta de parcelas dentro del ejido, lejos de disminuir el caciquismo local, va a reforzar el poder económico de los cacicazgos locales.

La quinta vía de concentración de la tierra consiste en otorgar el dominio de las parcelas a los ejidatarios por acuerdos de asamblea. Tras el pleno dominio, vendrán las hipotecas, los embargos y los remates de las pequeñas explotaciones; y, desde luego, las ventas de parcelas al exterior de los ejidos, permitiendo la conformación de grandes explotaciones agrícolas mediante la compra incluso de ejidos completos, parcela por parcela.

La sexta vía de concentración de la propiedad de la tierra, consiste en la *transmisión del dominio* de las tierras de los ejidos y comunidades agrarias a sociedades mercantiles, que podrán de esta manera adueñarse de los bosques, selvas, pastizales, agostaderos y demás terrenos de uso común de los pueblos campesinos.

La séptima vía de concentración de la tierra es la roturación de las áreas susceptibles de cultivo que actualmente están en manos de latifundistas ganaderos, dedicadas indebidamente a la ganadería extensiva. La nueva Ley Agraria establece que al

CUADRO 1
CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA POSIBLE EN EL MARCO
DEL NUEVO ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y DE SU LEY REGLAMENTARIA

Tierras agropecuarias y forestales	Superficies (Hectáreas)	Superficies máximas permitidas para predios de propiedad privada		Número de latifundios de sociedades mercantiles que podrán acaparar toda la tierra del país
		Individuales	De sociedades mercantiles	
<i>Tierras agrícolas</i>	30 000 000	-	-	-
Riego	5 500 000	-	-	-
Cultivos anuales	5 000 000	100	2 500	2 000
Frutales	500 000	300	7 500	67
Temporal	24 500 000	200	5 000	4 900
<i>Bosques o selvas</i>	50 000 000	800	20 000	2 500
<i>Pastizales o agostaderos</i> ¹	100 000 000	-	-	-
Tierras húmedas y semihúmedas	10 000 000	500	12 500	800
Tierras semiáridas	10 000 000	1 500	37 500	267
Tierras áridas	80 000 000	-	-	-
Clase A	30 000 000	5 000	125 000	240
Clase B	20 000 000	10 000	250 000	80
Clase C	30 000 000	15 000	375 000	80
TOTALES	180 000 000	-	-	10 933
<i>Otros usos</i>	16 000 000			

¹ Para el cálculo de las áreas de los predios ganaderos se consideraron los coeficientes de agostadero promedios siguientes: 1 ha. por cabeza de ganado mayor de tierras húmedas y semihúmedas; 3 has. en tierras semiáridas, 10 has. en tierras áridas clase A; 20 has. en tierras áridas clase B; y 30 has. en tierras áridas clase C.

Fuente: Elaboración propia con base en "Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial*, 6 de Enero de 1992; "La Ley Agraria" *Diario Oficial*, 26 de Febrero de 1992; SARH, *Atlas. El uso del Suelo en la República Mexicana, 1980*; E. Aceves Navarro, "Uso y manejo de agua en la agricultura mexicana", *Comercio Exterior*, Julio de 1988; COPARMEX, *Inventario de Recursos Ganaderos del Norte de México, 1965*; SARH/CESPA-ONU/CEPAL, *El desarrollo agropecuario de México. Pasado y perspectivas*, Tomo VIII, *Disponibilidad y uso de recursos naturales*, México, 1982; y estimaciones propias.

mejorarse y abrirse al cultivo estas tierras por los latifundistas, serán consideradas como parte de su "pequeña propiedad".

La octava vía de concentración de la tierra es la declaración misma del fin del reparto agrario que otorga plena seguridad jurídica a los grandes propietarios. Al

terminarse el reparto agrario, además, podrán formarse grandes propiedades sin que haya ningún grupo social interesado en denunciar la conformación de latifundios. Como éstos, en lo sucesivo, sólo deberán fraccionarse para ser *vendidas* las demasías, únicamente los empresarios o tenedores de dinero podrían estar interesados en denunciar la conformación de un latifundio, cosa que por solidaridad, vínculos sociales y familiares jamás harían. Ningún empresario utilizaría métodos litigiosos para comprar tierras.

Se trata, en suma, de la inducción de un nuevo modelo de desarrollo agropecuario basado en la reconfiguración radical de la estructura agraria en favor de un sistema de medianas, grandes y gigantescas unidades de producción.

LEY AGRARIA Y TLC

Concomitantemente, los borradores del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, filtrados a la opinión pública después de la reunión negociadora de Dallas, confirmaron los rasgos esenciales del proyecto de desarrollo agropecuario fundado en medianas, grandes y gigantes explotaciones agrícolas impulsado por la nueva ley agraria.

El artículo 501, propuesto por los negociadores mexicanos en los borradores del T.L.C., textualmente dice: “Las partes acuerdan que su objetivo principal es lograr *la mayor eliminación posible de barreras al comercio y subsidios...* con el propósito de promover la competitividad, elevando la eficiencia *a través de aumentos en la escala de la producción*”. De esta manera, el *propósito* anunciado consiste en elevar la eficiencia, *no mediante la tecnificación de nuestras granjas campesinas de pequeña escala, sino a través de la concentración de la tierra* (“aumentos de la escala de la producción”), en el marco de la mayor liberalización posible de nuestro comercio agropecuario con las *potencias agrícolas* del Norte. Esto significa colocar en la picota a cinco millones de campesinos mexicanos.

Los principios que no hace mucho tiempo los negociadores mexicanos defendieron y lograron consensar con las partes contratantes del GATT, en los días de nuestra adhesión al mismo, son ahora radicalmente trastocados. Bajo aquellos principios, preocupaba y ocupaba a los negociadores mexicanos defender la suerte de nuestros campesinos, nuestros empleos e ingresos rurales, la opción de equilibrar nuestro patrón general de desarrollo económico e incluso de respetar nuestro régimen de tenencia de la tierra surgido del *contrato social* agrario que emanó de la Revolución mexicana. La cláusula agrícola de nuestro *Protocolo de Adhesión* al GATT textualmente dice: “Las partes contratantes reconocen el *carácter prioritario que México otorga al sector agrícola* en sus políticas económicas y sociales. Sobre el particular, y *con objeto de mejorar su producción agrícola, mantener su régimen de tenencia de la tierra, y proteger el ingreso y las oportunidades de empleo* de los productores de estos productos, México continuará aplicando un programa de sustitución gradual de los

permisos previos de importación por una protección arancelaria, en la medida en que sea compatible con sus objetivos en este sector”.

El cambio radical en la postura del gobierno mexicano, en favor de una *economía agrícola abierta* y de un sistema de explotaciones de gran escala, incluso propiedad de extranjeros, principalmente estadounidenses, no sólo es visualizado por académicos mexicanos. Mark Ritchie, director del Instituto de Políticas Agrarias y Comerciales de Estados Unidos, declaró: “el borrador del NAFTA parece asegurar que inversionistas de Japón, Europa, Estados Unidos o cualquier otro país, podrán acaparar grandes porciones de tierras en México, desplazando a pequeños propietarios, para establecer granjas empresariales a gran escala. Los pequeños productores de los tres países podrían verse seriamente afectados bajo los términos propuestos en ese borrador”.

Las *granjas empresariales de gran escala*, propiedad de mexicanos o de compañías extranjeras podrán devorar no sólo las tierras de los campesinos, sino también las de medianos agricultores *mexicanos* que producen en una escala relativamente modesta de 100 ó 200 hectáreas.

La congruencia en los principios y objetivos perseguidos por el gobierno mexicano en su política agraria y de comercio exterior agropecuario, está fuera de duda. Para acelerar la concentración de la tierra, liquidando el régimen de ejidos y comunidades agrarias que emanó de la Revolución mexicana, los negociadores mexicanos proponen, en el borrador del TLC, un programa de “asistencia al ajuste estructural a través de ayudas a la inversión”, cuya primera cláusula dice: “La elegibilidad para tales pagos estará determinada por criterios claramente definidos en programas de gobierno dirigidos a la asistencia financiera o de reestructuración material de las operaciones de productores con desventajas estructurales claramente demostradas. La elegibilidad para tales programas podrá además estar basada en un *programa gubernamental claramente definido para la reprivatización de la tierra agrícola*”.

Los apoyos y estímulos a la inversión, sistemáticamente negados a los ejidatarios y comuneros durante los últimos años, podrán ahora ser concedidos en favor de la privatización de las tierras de ejidos y comunidades, para ser *compactadas* en granjas de gran escala. Sin embargo, una política económica y agraria que incentive la concentración de la tierra (v. gr. otorgando subsidios directos, *swaps* o créditos preferenciales a las grandes empresas; con discriminación fáctica de la pequeña agricultura familiar, vía obstrucciones al crédito, retiro de apoyos técnicos, negación unilateral de subsidios a la inversión si no se privatizan, etc.), podría simplemente causar la concentración de los ingresos (resultado que en general han arrojado las políticas neoliberales), sin lograr necesariamente —como demostraremos adelante— una mayor producción y productividad agregadas.

COSTOS SOCIALES DE UN MODELO DE DESARROLLO
AGROPECUARIO BASADO EN LA CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA

La existencia masiva del minifundio agrícola, cuya profusión se proponen revertir la nueva legislación agraria y el artículo 501 del borrador del Tratado de Libre Comercio, es una realidad manifiesta prácticamente en todas las líneas de la producción agrícola (véase cuadro 2). No sólo se presenta en las tierras ejidales sino también en las de propiedad privada, donde más de dos terceras partes de los predios graneros son menores de 5 hectáreas (véase cuadro 3).

CUADRO 2
EXTENSIÓN MEDIA DE LOS PREDIOS SEMBRADOS
CON GRANOS BÁSICOS Y SECUNDARIOS

<i>Cultivos</i>	<i>Número de Predios</i>	<i>Superficie sembrada (has)</i>	
		<i>Total</i>	<i>Media Por predio</i>
Granos básicos	3 226 080	11 534 836	3.6
Maíz	2 684 623	8 040 635	3.0
Frijol	404 864	2 177 663	5.4
Trigo	123 745	1 120 811	9.1
Arroz	12 848	195 727	15.2
Granos forrajeros y oleaginosos	305 924	2 873 300	9.4
Sorgo	200 270	1 930 655	9.6
Cebada	72 309	298 617	4.1
Soya	18 676	394 644	21.1
Cártamo	14 669	249 384	17.0
Subtotal de los ocho principales granos	3 532 004	14 408 136	4.1
Otros cultivos	1 200 000	6 746 934	5.6
Total de cultivos	4 732 004	21 155 070	4.5

Fuente: Con base en José Luis Calva, *Probables efectos de un tratado de libre comercio en el campo mexicano, México, Fontamara, 1992.*

Pero precisamente por esta proliferación del minifundio agrícola, la implantación de un modelo de desarrollo agropecuario orientado a lograr “aumentos en la escala de producción” arrojaría enormes costos sociales. Si esta concentración de la tierra se llevara al extremo permitido por la nueva *Ley Agraria*, sería formalmente posible que 3,802 sociedades mercantiles o latifundios por acciones, con un promedio de 4,000 hectáreas entre tierras de riego (2,500 has.) y de temporal (5,000 has.) acapararán la totalidad de los 14 millones de hectáreas sembradas con los ocho principales granos.

CUADRO 3
DISTRIBUCIÓN DE LOS PREDIOS POR TIPO DE TENENCIA Y ÁREA SEMBRADA
DE LOS SEIS GRANOS¹ EN EL CICLO PRIMAVERA-VERANO

Tamaño De los Predios	Tierras ejidales (miles de has.)					Tierras privadas (miles de has.)				
	Predios		Superficie		Área media	Predios		Superficie		Área media
	Número	%	Hectáreas	%	Por Predio	Número	%	Hectáreas	%	Por predio
Menos de 2 has.	1 002.40	40.58	1 056.10	16.26	1.05	285.60	42.69	266.30	9.41	0.93
De 2 has. a 5 has.	805.72	32.62	2 076.11	31.96	2.58	164.72	24.62	433.11	15.30	2.63
De 5 has. a 10 has.	558.50	22.61	2 550.70	39.26	4.57	120.90	18.07	540.60	19.10	4.47
De 10 has. a 20 has.	95.70	3.87	560.80	8.63	5.86	50.80	7.59	419.30	14.82	8.25
De 20 has. a 50 has.	5.58	0.23	62.60	0.96	11.22	33.00	4.93	573.40	20.26	17.38
Más de 50 has.	2.20	0.09	190.60	2.93	86.64	14.06	2.10	597.20	21.10	42.48
TOTAL	2 470.10	100.00	6 496.91	100.00	3.00	669.08	100.00	2 829.91	100.00	4.23

¹ Incluye maíz, frijol, arroz, ajonjolí, sorgo y cebada.

Fuente: Elaborado con base en Dirección General de Economía Agrícola, *Resultados de la Encuesta Nacional sobre Producción de Maíz, Sorgo, Frijol, Cebada, Ajonjolí, Algodón y Arroz, Ciclo Primavera-Verano 1976, México, 1977*. Se utilizan los datos de esta publicación porque resultan más completos que los de fuentes recientes. Sin embargo, la distribución de los predios según su área sembrada corresponde grosso modo a la situación actual, como puede inferirse de las cifras que aquí se citan de fuentes más recientes.

Como resultado, 3.5 millones de pequeños y medianos sembradores de granos serían desalojados de sus campos.

Se trata, en rigor, solamente de una *posibilidad jurídica*. Su conversión en realidad, y la rapidez del proceso concentratorio, dependerán de las grandes variables económicas que regulan el volumen agregado de la producción agropecuaria, y, en particular, de la política de precios relativos, que a su vez dependerá de los términos del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.

Si se liberalizan completamente nuestras importaciones de granos procedentes de Estados Unidos y Canadá como se ha proyectado en el Tratado Trilateral de Libre Comercio, la velocidad de concentración agraria será enorme, aunque el destino de la mayor parte de las tierras que hoy se siembran de granos, no será precisamente su permanencia en la actividad granera. El cultivo de granos básicos y oleaginosos se hará incosteable en bastas extensiones tanto para los campesinos como para las medianas y grandes empresas agrícolas (por razones agroclimáticas inamovibles y por nuestro rezago tecnológico, que no puede remontarse en el mediano plazo); los campesinos sembradores de granos se enfilarán en un éxodo rural de colosales dimensiones y las tierras de temporal que ahora ocupan con sus familias serán convertidas en enormes campos de pastoreo.²

² Véase José Luis Calva, *Probables efectos de un tratado de libre comercio en el campo mexicano*. Fontamara. México, 1992.

Por eso, independientemente de cual sea su eficacia productiva, cuyas restricciones examinaremos enseguida, cabe cuestionar la pertinencia de este proyectado modelo de desarrollo agropecuario basado en medianas, grandes y gigantescas unidades productivas, aunque "sólo" fuera porque un proceso de concentración de la tierra arrojaría costos sociales particularmente perniciosos en las circunstancias económicas y sociales por las que atraviesa el país.

En primer lugar, se provocaría la expulsión de millones de familias rurales que terminarían vendiendo sus parcelas.

Segundo. Los precios del arriendo de parcelas, que algunos ejidatarios realizan como medio supletorio de sobrevivencia, van a disminuir. Los ejidatarios van a ser presionados para vender sus tierras en términos de mercado, y esto va a hacer que bajen los precios del arriendo.

Tercero. Se va a producir también un empobrecimiento de los jornaleros, porque al aumentar el número de familias sin tierras, aumentará la oferta de mano de obra rural, sin que haya mayor generación de empleo en el campo, porque precisamente al compactarse las tierras, al formarse grandes explotaciones agrícolas, disminuirá la cantidad de trabajo por hectárea laborable y por unidad animal. La fuerza de trabajo va a ser sustituida por maquinaria; y esto agravará el desempleo agrícola, aumentará las presiones sobre los mercados de trabajo y, en consecuencia, empeorará las condiciones de trabajo y los salarios de los jornaleros.

Cuarto. Al autorizarse los arrendamientos de parcelas, algunas empresas agroexportadoras y agroindustriales que ahora practican la agricultura de contrato (que beneficia a un gran número de pequeños agricultores ejidales y del sector de propiedad privada) verán más conveniente realizar la actividad agrícola por su cuenta para quedarse con todos los beneficios (deducido el costo del arriendo) de la actividad agrícola.

Quinto. Las mismas asociaciones en participación se harán inviables al preferir los empresarios rentar las tierras abaratas y quedarse con todos los beneficios quitándose además la molestia de rendir cuentas a socios campesinos.

El problema es particularmente grave porque los costos sociales de la concentración de la tierra, se cargarían sobre los *costos sociales* de las políticas de ajuste aplicadas en los años ochenta que no hemos pagado y que conforman una *enorme deuda social* muy superior a la deuda externa de México.

Primero. Entre 1982 y 1992, en el conjunto de la economía mexicana, apenas se crearon 2.4 millones de empleos remunerados. Pero durante el mismo lapso, cada año ingresaron al mercado laboral 1.1 millones de jóvenes demandantes de empleo. Esto generó, sobre los 1.4 millones de desempleados que teníamos en 1982, la cifra de 9.9 millones de personas que no han encontrado ocupación remunerada en la economía mexicana (véase Cuadro 4). Se calcula que más de la mitad de ellos han emigrado a los Estados Unidos de manera ilegal en este lapso. Pero la situación se agrava porque a causa de la recesión en Estados Unidos, las condiciones para encontrar ocupación en ese país se han dificultado: la lucha por los empleos se agudiza; hay mayor rigor

en la patrulla fronteriza, se exacerba la discriminación y la violencia contra los emigrados.

CUADRO 4
EMPLEO Y DESEMPLEO EN MÉXICO 1982-1990

<i>Conceptos</i>	<i>Millones de personas</i>									
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	
Empleos	21.5	21.0	21.5	22.0	21.6	21.8	21.9	22.3	22.8 ^c	
Población en edad de trabajar	22.9	23.8	24.8	25.9	26.9	28.1	29.2	30.5	31.7	
Desempleados y/o emigrados	1.4	2.8	3.3	3.9	5.3	6.3	7.3	8.3	8.9	

^c Estimación propia.

Fuente: Elaboración propia con base en NAFINSA, *La Economía Mexicana en Cifras 1990, México, 1990, para número de empleos de 1982 a 1989*; BANAMEX, *México Social 1988-1989, México, 1989, para población en edad de trabajar*; y Banco de México, *Indicadores Económicos* para apoyar la estimación propia del número de empleos en 1990.

En los años noventa, cada año tocarán las puertas del mercado laboral 1.2 millones de nuevos jóvenes demandantes de empleo. Para que puedan conseguir un puesto de trabajo, y simplemente no aumente el número de desempleados, nuestra economía tendría que crecer a una tasa de 7% anual.³ En estas condiciones, un proceso de concentración de la tierra podría desembocar en un éxodo rural sin destino, en una caldera social sin escape.

Segundo. En los años ochenta, se produjo un severo deterioro de los salarios de los jornaleros agrícolas y de los obreros en general. En 1982 los salarios representaban el 35.7% del producto interno bruto; las políticas de ajuste económico hicieron que la participación de los salarios se redujera a sólo 24% del PIB. El asunto es particularmente inquietante porque en 1982 tampoco era buena nuestra distribución del ingreso (en los países desarrollados: Estados Unidos, Alemania, Italia, Francia, etc., los salarios absorben alrededor del 54% del PIB).

Tercero. En los años ochenta se produjo un serio deterioro del ingreso real de los campesinos. El conjunto del sector agropecuario sufrió una enorme pérdida en los precios reales de sus productos. Los productores de granos perdieron, entre 1981 y 1988 (que fue el año de más severo deterioro), el 48% del poder de compra de sus granos respecto a los precios de los insumos.⁴

³ "Según la mayoría de las estimaciones, se requiere que el PIB crezca al 7% anual para garantizar la generación de un número de puestos de trabajo equivalente aproximadamente al crecimiento de la fuerza laboral" (Miguel Angel Rivera. *Crisis y Reorganización del Capitalismo Mexicano 1960-1985*. Era, México, 1986, p. 156)

⁴ José Luis Calva, *Probables efectos de un tratado de libre comercio en el campo mexicano*.

Cuarto. El empobrecimiento de los hombres del campo no sólo ha provocado descapitalización en el sector agropecuario, sino también un agravamiento de la desnutrición y de la mortalidad infantil por deficiencias nutricionales. En 1979 el Instituto Nacional de la Nutrición, realizó una encuesta nutricional en el medio rural: resultó que el 7.9% de los niños menores de 5 años presentaban cuadros de desnutrición severa, es decir, la estampa de los niños de Biafra o de Bangladesh durante las hambrunas. En 1989, el I.N.N., volvió a realizar una encuesta nutricional: resultó que el 15.1% de los niños con menos de 5 años presentaban ahora desnutrición severa, es decir, la estampa de niños en los huesitos.⁵ Además, estadísticas de la Secretaría de Salud indican que entre 1982 y 1988 la mortalidad infantil por desnutrición entre menores de un año se incrementó 267%; y entre los preescolares de 1 a 4 años la mortalidad por “avitaminosis o deficiencias nutricionales” se incrementó en 420%.

En estas condiciones, implantar un modelo de desarrollo agropecuario basado en la concentración de la tierra provocará estragos sociales despiadados que no podrán ser amortiguados en otros sectores de la economía.

Además, el proyectado desarrollo agropecuario basado en los “aumentos en la escala de la producción” puede no cumplir con su objetivo anunciado, de elevar de manera agredada la producción y la productividad agropecuarias.

SUPUESTOS ECONÓMICOS DEL NUEVO MODELO DE DESARROLLO AGROPECUARIO. SU INCONGRUENCIA CON LA REALIDAD NACIONAL

El modelo de desarrollo agropecuario fundado en medianas, grandes y gigantescas explotaciones agrícolas, impulsado por el gobierno mexicano mediante la nueva *Ley Agraria* y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, arranca del *supuesto* de que la insuficiencia en la producción y la productividad agropecuarias derivan de la estructura minifundista de la propiedad rural, y que la modificación del régimen jurídico-agrario, en favor de la concentración de la tierra, producirá una afluencia de capitales privados al campo. Consiguiéndose por esta vía, elevar la producción y la productividad, así como disminuir la población agrícola que se supone excesiva.⁶

⁵ Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán, Encuesta Nacional de Alimentación en el Medio Rural 1989. INNSZ, México, 1990.

⁶ “En el minifundio se presentan estancamiento y deterioro técnico que se traduce en producción insuficiente, baja productividad...” (Presidencia de la República, *Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma del Artículo 27 constitucional*, p. XXI). “La inversión de capital en las actividades agropecuarias tiene hoy pocos alicientes debido en parte a la falta de certeza para todas las formas de tenencia... también por las dificultades de los campesinos, mayoritariamente minifundistas, para cumplir con las condiciones que generalmente requiere la inversión” (ibídem). “La inversión pública... no puede tener la magnitud necesaria para financiar, por sí sola, la modernización del campo. Otras fuentes de inversión deben sumarse. En este proceso, la disponibilidad de financiamiento y las posibilidades de asociación son fundamentales” (ibídem, p. XXII). “Los cambios deben, por ello, ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimulen una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad” (idem, p. XXVIII). “La urbanización de la población ha sido la contraparte del proceso de industria-

Sin embargo, las evidencias empíricas mexicanas –y la experiencia económico-agrícola universal– no corroboran la congruencia de estos supuestos con la *realidad nacional*.

Numerosas investigaciones indican que, bajo condiciones agroclimáticas y tecnológicas similares, no existen diferencias significativas en los rendimientos por hectárea entre las grandes y las pequeñas explotaciones agrícolas. En cambio, diferencias significativas en rendimientos son manifiestas entre los diferentes sistemas agroclimáticos y tecnológicos.

Por ejemplo, una estratificación cruzada de los predios maiceros de temporal según la extensión de su área sembrada de maíz y el sistema tecnológico-ecológico bajo el cual se realiza el cultivo, indican precisamente que bajo condiciones iguales de tierra y tecnología no existan *diferencias significativas sistemáticas* en los rendimientos por hectárea entre los predios *mayores* (con mas de 10 hectáreas) y *los predios pequeños* (con menos de 10 hectáreas), sobre todo a partir de 4 hectáreas. En cambio, diferencias significativas en rendimientos son manifiestas entre los diferentes sistemas tecnológico-ecológicos (véase cuadro 5).

En consecuencia, la asignación óptima del factor más escaso para la producción de granos en México, que es la tierra, no se conseguiría necesariamente por la vía del desalojo de millones de campesinos de su actividad tradicional, sino más bien mediante una política integral de fomento del cambio tecnológico.

Para determinar si se incrementaría la productividad del trabajo en el área maicera simplemente como resultado de su concentración en medianas y grandes explotaciones agrícolas, no disponemos de una estratificación cruzada como la antes presentada. Sin embargo, el cálculo de las jornadas de trabajo insumidas por tonelada de granos en cada estrato tecnológico-ecológico, permite inferir que las mayores diferencias en *productividad del trabajo* no se observan entre los tamaños de predios sino entre los sistemas tecnológico-ecológicos. Por ejemplo, mientras en el cultivo del maíz con tracción mecánica en tierras de temporal benigno se requieren 8.32 jornadas de trabajo por tonelada de grano, en maíz cultivado con tracción animal en esa misma clase de tierras se requieren 27.24 jornadas de trabajo (véase cuadro 6). Por consiguiente, la inducción del cambio tecnológico producirá una elevación de la productividad laboral independientemente de la distribución del área granera en estratos de superficie. Esta afirmación es teóricamente consistente: dado el mismo paquete tecnológico (v.gr. uso de fertilizante, semilla certificada y tracción mecánica, sea con maquinaria propia o alquilada) aplicado en tierras de igual calidad, son de esperarse rendimientos del suelo y productividades laborales similares.

Los sucesivos hallazgos de investigaciones regionales que han abarcado áreas con

lización, experiencia compartida por otros países en desarrollo. Pero en México, *La proporción de habitantes en el campo ha permanecido alta en relación con su participación en el producto*” (ídem, p. XX).

CUADRO 5
 RENDIMIENTOS MAICEROS POR EXTENSIÓN DE LOS PREDIOS Y SISTEMAS ECOLÓGICOS
 Y SUBSISTEMAS TECNOLÓGICOS

Superficie sembrada De maíz Por predio (Hectáreas)	Kilogramos de maíz por hectárea										
	Sistema anual de temporal			Sistema intensivo de temporal		Sistema tradicional de zonas áridas y semiáridas			Sistema de barbecho		
	Tracción Mecánica	Trac. Mixta	Tracción Animal	Trac. Mixta	Tracción Animal	Tracción Mecánica	Trac. Mixta	Tracción Animal	Corto	Medio	Largo
0.1 - 0.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	764	-
0.6 - 1.0	-	1 480	1 295	-	-	-	-	-	-	940	1 000
1.1 - 1.5	1 983	1 582	1 304	1 426	1 447	-	400	200	812	968	950
1.6 - 2.0	2 143	1 717	1 312	1 477	4 425	688	767	886	1 107	1 155	1 500
2.1 - 2.5	1 896	1 600	1 265	1 150	1 491	531	802	716	792	1 095	567
2.6 - 3.0	2 291	1 762	1 468	1 350	-	838	813	610	1 172	1 369	1 000
3.1 - 3.5	2 161	1 660	821	1 601	1 125	526	519	514	449	980	716
3.6 - 4.0	1 776	1 713	1 471	1 887	1 675	612	624	474	1 160	1 096	1 470
4.1 - 4.5	2 900	2 643	2 314	2 000	1 466	599	713	299	-	487	1 000
4.6 - 5.0	2 240	1 814	1 337	1 100	1 685	704	573	639	1 425	1 233	1 000
5.1 - 6.0	2 358	2 233	1 547	2 160	1 314	650	633	454	1 756	1 525	900
6.1 - 7.0	2 145	1 697	1 320	3 200	1 500	1 000	295	410	1 350	-	966
7.1 - 8.0	1 781	1 756	1 922	2 292	1 500	-	983	823	1 141	1 500	475
8.1 - 8.0	1 750	1 933	1 800	2 000	-	850	600	400	900	-	1 466
9.1 - 10.0	2 087	2 195	1 500	3 750	1 200	1 086	975	801	2 000	-	-
10.0	2 017	2 072	2 440	3 200	1 450	1 401	1 272	840	2 350	950	754
Totales	2 389	2 017	1 541	2 042	1 755	1 049	736	542	1 183	928	1 134

Fuente: Elaboración propia con base en Carlos Montañez y Arturo Warman, *Los productores de maíz en México. Restricciones y alternativas*, Centro de Ecodesarrollo, México, 1985.

una sola calidad de tierras y patrones tecnológicos *grosso modo* homogéneos, o que han analizado en una misma región agronómica, las relaciones de productividad según los diferentes paquetes tecnológicos aplicados, coinciden en una conclusión general: *en igualdad de condiciones agroclimáticas y tecnológicas* la productividad es *grosso modo* la misma entre los pequeños predios y las medianas y grandes explotaciones. Una ilustración de estos hallazgos puede encontrarse en los datos casuísticos incluidos en el cuadro 7, los cuales corroboran la inexistencia de diferencias significativas de productividad entre distintas escalas de producción, bajo condiciones agroecológicas y tecnológicas iguales.

CUADRO 6
PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO EN MAÍZ POR SISTEMAS
TECNOLÓGICOS Y ECOLÓGICOS DE TEMPORAL

<i>Sistemas ecológicos y subsistemas tecnológicos</i>	<i>Jornadas de trabajo por tonelada</i>
I. SISTEMA ANUAL DE TEMPORAL	
A. TRACCIÓN MECÁNICA	8.32
a. Sur de Jalisco	5.30
b. Nte. Valle de Toluca.	11.33
B. TRACCIÓN MIXTA	20.52
a. Sur de Jalisco	8.96
b. Norte de Guerrero	23.15
c. Centro de Chiapas	17.86
d. Nte. Valle de Toluca.	32.11
C. TRACCIÓN ANIMAL	27.24
a. Sur de Jalisco	17.14
b. Norte de Guerrero	29.76
c. Centro de Chiapas	18.13
d. Nte. Valle de Toluca.	43.95
II. SISTEMA DE BARBECHO CORTO	
A. TRACCIÓN ANIMAL	
a. Norte de Guerrero	32.46
III. SISTEMA DE BARBECHO MEDIO	
A. TRACCIÓN ANIMAL	
a. Norte de Veracruz	55.68
IV. SISTEMA DE BARBECHO LARGO	
A. TRABAJO HUMANO	
a. Sur de Jalisco	50.60
V. SISTEMA INTENSIVO DE TEMPORAL	
A. TRACCIÓN MIXTA	
a. Norte de Veracruz	13.50
B. TRACCIÓN ANIMAL	
a. Norte de Veracruz	32.73
VI. SISTEMA TRADICIONAL DE ZONAS ÁRIDAS Y SEMIÁRIDAS.	
A. TRACCIÓN MECÁNICA	
a. Durango y Zacatecas.	17.16
B. TRACCIÓN MIXTA	
a. Durango y Zacatecas.	26.90
C. TRACCIÓN ANIMAL	
a. Durango y Zacatecas	36.90

Fuente: Elaboración propia con base en Carlos Montañez y Arturo Warman, *Los productores de maíz. Restricciones y alternativas*, Centro de Ecodesarrollo, México, 1985.

CUADRO 7
PRODUCTIVIDAD POR TENENCIA Y ESCALA DE PRODUCCIÓN EN
CINCO CULTIVOS COSTA DE HERMOSILLO

Cultivos	Propiedades privadas					Colonias Agríc.	Ejidos Parc.	Ejido Colect.
	I	II	III	IV	V	X 21 Ha.	X 8.5 Ha.	X 240 Ha.
	X 117 Ha.	X 178 Ha.	X 385 Ha.	X 485 Ha.	X 580 Ha.			
Rendimientos agrícolas (kilogramos por hectárea)								
Trigo	4 255	4 461	4 678	4 164	4 300	4 088	4 088	4 690
Algodón	2 893	3 491	4 129	3 095	4 000	3 312	-	3 100
Frijol	1 001	835	1 240	1 000	-	-	1 000	614
Soya	2 102	-	-	-	-	-	2 062	-
Garbanzo	2 002	2 009	2 406	1 379	1 700	2 201	-	-
Productividad laboral (Días-hombre por tonelada)								
Trigo	1.04	0.81	0.77	1.10	0.78	1.08	N.D.	1.27
Algodón	13.51	11.53	10.97	11.59	10.09	11.59	-	12.33
Frijol	13.74	8.46	10.09	8.38	-	-	N.D.	9.12
Soya	2.31	-	-	-	-	-	N.D.	-
Garbanzo	2.52	4.14	2.41	4.66	5.10	4.94	-	-
Costos de producción (dólares por tonelada) ¹								
Trigo			127.58 ²			110.03	97.02 ³	
Algodón			349.02 ²			312.23	242.56 ³	
Frijol			449.03 ²			-	783.05 ³	
Soya			256.72 ²			-	228.20 ³	
Garbanzo			258.21 ²			208.07	-	

¹ Dólares de Junio de 1991. Las cifras de costos deben considerarse sólo como indicativos de las relaciones de productividad entre los sectores de tenencia, ya que entre 1975, año de las observaciones, y 1991 se registró una elevación *real* de los costos de producción al crecer los precios de los insumos agrícolas (fertilizantes, combustibles, plaguicidas, etc) en un porcentaje mayor que el índice general de precios. A los costos en pesos se les aplicó el tipo de cambio corriente en el año observado y se inflacionaron los costos en dólares con el Índice de Precios al Productor de Estados Unidos.

² Cifras medias para todo el sector de propietarios privados.

³ Cifras medias para todo el sector ejidal.

Fuente: Elaborado con base a A. René Barbosa, *Empleo, desempleo y subempleo en el sector agropecuario mexicano*, Centro de Investigaciones Agrarias, México, 1977, Volumen II; Banco de México, *Indicadores Económicos*; y F.M.I. *Estadísticas Financieras Internacionales*.

Por consiguiente, una concentración de la tierra en grandes explotaciones agrícolas podría simplemente provocar una mayor *concentración de los ingresos rurales*, sin que necesariamente se traduzca en un incremento de la producción y la productividad.

En una perspectiva más agregada la experiencia económico agrícola indica que, en igualdad de condiciones agroclimáticas, la pequeña agricultura es más eficiente en el uso de la tierra y el capital, mientras que la gran unidad de producción es más eficiente en el uso de la fuerza laboral.

En el caso de México, un estudio realizado por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos arroja los siguientes resultados:

CUADRO 8
PRODUCTIVIDAD DE LOS PREDIOS

<i>Factores</i>	<i>Chicos</i>	<i>Grandes</i>
Tierra	2.60	0.88
Capital	1.19	0.61
Trabajo	0.38	2.60

Fuente: H. Borbolla, estudio realizado para la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, citado por Alfonso Cebreros, "La reorganización productiva del campo mexicano: el caso del minifundio", en *Comercio Exterior*, Vol. 40, Núm. 9, México 1990.

Estos resultados corroboran que la simple concentración de las tierras en medianas, grandes y gigantescas explotaciones agrícolas no necesariamente se traduciría en un mejor aprovechamiento de nuestros factores escasos, que son la tierra y el capital.

En las naciones en que escasea el factor trabajo y abundan la tierra y el capital, sin duda el modelo idóneo de desarrollo agropecuario es precisamente el basado en unidades de producción de gran tamaño, que maximizan el rendimiento del factor escaso; pero en naciones en que abunda el trabajo y escasean la tierra y el capital, es un desatino inducir un modelo de desarrollo agropecuario no orientado a la maximización del rendimiento de la tierra y el capital, sino orientado a la maximización de la productividad del trabajo en grandes y gigantescas fincas agrícolas, puesto que este modelo implicaría un descenso en la productividad social agregada.

La historia económico-agrícola del universo registra diversos modelos de desarrollo agropecuario en las naciones de economía de mercado, los cuales derivan no sólo de la historia peculiar de relaciones agrarias de cada país o región del planeta, sino también del entramado de correlaciones de fuerzas sociales y de políticas económicas que han favorecido y condicionado su viabilidad. Factualmente, modelos basados primordialmente en pequeñas explotaciones agrícolas (vgr. en la Comunidad Económica Europea, Corea del Sur, etc.), han mostrado sus bondades en la elevación de la producción, la productividad y el abasto interno de alimentos, y al mismo tiempo mayores beneficios sociales que los modelos basados principalmente en grandes y medianas explotaciones (vgr. en Estados Unidos, Brasil, etc.), que pueden ser igual-

mente eficientes en cuanto al aprovisionamiento global de alimentos, pero que, o bien responden a una situación de escasez del factor trabajo (como en Estados Unidos), o bien condicionan (Brasil) la abundancia del factor trabajo, presionando a la baja los salarios y la inequitatividad en la distribución del ingreso nacional.

Ahora bien, en México nos encontramos precisamente en una situación de superabundancia de mano de obra. Inducir ahora un modelo de desarrollo agropecuario basado en medianas, grandes y gigantescas unidades de producción es actualmente, más inoportuno que nunca.

Si los millones de familias campesinas desahuciadas del agro bajo el modelo de desarrollo agropecuario de grandes y gigantescas unidades de producción (inducido por la *Ley Agraria* y el *Tratado de Libre Comercio*), encontrarán empleo en nuestras ciudades, la expectativa sería conmocionante por el desgarramiento social que significaría el derrumbe del modo de vida de los hombres del campo, pero los expulsados del campo conseguirían ocupación y acabarían encontrando un nuevo estilo de vida en las ciudades, aunque sólo fuera el de los *hijos de Sánchez*.

El problema serio radica en que los expulsados del campo no encontrarán expectativas *reales* de ser absorbidos por el mercado de trabajo en México.

Para generar los 1.2 millones de empleos que cada año requerirán los jóvenes (nacidos ya hace dieciocho o más años), que ingresarán a la edad de trabajar durante la década de los noventa, es decir, para que simplemente no aumente más el número de desempleados o expulsados del país, la economía mexicana debe crecer –insistimos– a una tasa del 7% anual. Esto significa que tan sólo para absorber a los 9.9 millones de desempleados generados por la crisis y las severas políticas de ajuste económico de los ochenta (más de la mitad de los cuales radican ya en Estados Unidos, de manera ilegal casi todos), requeriríamos una tasa de crecimiento económico general del 9% anual durante los próximos 26 años, para llegar en el año 2014 al nivel del pleno empleo con sólo un millón de desempleados (el plazo puede ser, desde luego, menor si se descarta la repatriación de los indocumentados).

Pero si a la masa de los actuales desempleados o expatriados se agrega la expulsión, digamos, de 3 millones de familias campesinas, que representarían 4.5 millones de demandantes de empleo, entonces necesitaríamos 13 años *más*, de crecimiento económico con tasa anual del 9% para lograr absorber a la población desahuciada del campo.

Ciertamente, se ha dicho que con el Tratado de Libre Comercio se van a elevar tanto el nivel general de empleo como los niveles salariales. Sin embargo, las posibilidades reales no parecen tan halagüeñas. La anhelada suma de 30,000 millones de dólares de inversiones extranjeras directas, que según los más optimistas pronósticos podrían fluir a México durante los próximos tres años, no crearían, en el mejor de los casos, más que un par de cientos de miles de nuevos empleos por año. Suponiendo que hubiera una afluencia de 10 mil millones de dólares anuales de inversión extranjera directa, y admitiendo optimistamente que ésta, no se canalizara a la simple compra de empresas mexicanas ya creadas, ni a la instalación de empresas que arruinen mediante la

competencia a otras empresas mexicanas,⁷ ese volumen de inversión no sería suficiente para crear ni la quinta parte de los puestos de trabajo que cada año requieren los nuevos demandantes de empleo, dado que para generar un nuevo empleo en México, bajo condiciones medias de densidad de capital por hombre ocupado, se requieren, en números redondos, 40,000 dólares de nueva *inversión fija* por trabajador.⁸ En el mejor de los casos, 10,000 millones de dólares en nueva inversión extranjera directa, sólo podrían crear alrededor de 200,000 empleos por año, suponiendo una escasa proporción (sólo 20%) de capital de trabajo. Pero si parte de las nuevas inversiones foráneas se canalizan simplemente a la compra de empresas mexicanas ya creadas, o a la instalación de nuevas empresas que arruinen empresas mexicanas, la generación neta de empleos será mucho menor, si no es que negativa. No cabe, por tanto, esperar milagros de la inversión extranjera directa en términos de generación de empleos.⁹

En estas condiciones, un proceso de desahucio de la población rural en favor de la concentración de la tierra, que implicaría la expulsión del campo de millones de familias campesinas, generaría, inevitablemente, una fuerte corriente de emigración hacia Estados Unidos, así como una fuerte presión en los ya sobresaturados mercados de trabajo mexicanos.

Por eso, cualquier programa de ajuste en el sector agropecuario que implicara el desalojo de millones de familias campesinas, debería, por lo menos, tener como referente el nivel general de empleos remunerados en el conjunto de la economía. Un programa de desplazamiento gradual de la población rural, solamente debería ser emprendido a partir del momento en que el índice general de empleo remunerado supere el 33% de la población nacional. Concretamente estaríamos hablando de que un programa gradual de achicamientos en la población rural, no debería ser iniciado antes del año 2010, en el supuesto de que lográramos un crecimiento sostenido superior al 8% anual *con un éxodo al extranjero de 200,000 trabajadores cada año*.

⁷ Si las inversiones extranjeras llegan simplemente a comprar empresas mexicanas, no se estaría creando ningún empleo, sino simplemente cambiando la nacionalidad de los propietarios de las empresas, como ocurrió con la compra de GAMEESA por Pepsi Co.; se produciría simplemente, una desmexicanización de la economía. Si las inversiones extranjeras instalaran nuevas plantas en competencia con las mexicanas, las plantas extranjeras, con tecnología superior, propiciarían la quiebra de numerosas empresas mexicanas; y si bien crearían puestos de trabajo, generarían al mismo tiempo desempleo en las plantas mexicanas arruinadas.

⁸ Con base en INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México, período 1970-1988*; NAFINSA, *La Economía Mexicana en Cifras, 1990*. México, 1990; y Banco Mundial, *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1991*, Washington, 1991.

⁹ De la industria maquiladora, que ya actualmente está en régimen libre, tampoco hay mucho que esperar en términos de generación de empleos. Primero, porque es dudoso que las empresas maquiladoras crezcan a un ritmo mayor del que ya vienen creciendo; segundo, porque durante toda la década de los ochenta las maquiladoras generaron apenas 31,179 empleos por año (INEGI, *Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación 1979-1989*, México 1991).

PRINCIPIOS DE UN MODELO DE DESARROLLO
AGROPECUARIO ADECUADO PARA MÉXICO

Un desarrollo agropecuario fundado en la aceleración del cambio tecnológico sobre una estructura agraria de pequeñas granjas familiares sería más congruente con las particularidades económicas y sociales de nuestro país, porque tenemos una estructura agraria que incluye alrededor de cinco millones de pequeños agricultores (ejidatarios, comuneros y propietarios privados), y no existen en el horizonte económico de los próximas dos décadas, posibilidades ciertas de otorgar ocupación no agrícola a millones de familias que serían expulsadas del campo bajo un modelo agropecuario de grandes y medianas empresas.

Precisamente, un programa integral de fomento agropecuario centrado en el acelerado cambio tecnológico produciría un mejor aprovechamiento del factor escaso para la siembra de granos en México, que es la tierra, sin necesidad de provocar la expulsión de millones de familias campesinas.

Impulsando el cambio tecnológico, incluso mediante la simple extensión de las mejores técnicas ya conocidas y actualmente aplicadas en predios pequeños, México podría incrementar significativamente su producción y productividad. Pero si además se impulsa fuertemente la generación de tecnologías mejoradas, acortando los tiempos de su adopción por los agricultores, podría conseguirse un crecimiento acelerado y sostenido de la producción y la productividad agropecuarias. El cuadro 9 indica lo que México podría lograr en breve tiempo en su producción maicera bajo una política congruente de impulso al cambio tecnológico.

En esta perspectiva, deberán impulsarse de manera integral los diferentes eslabones de la cadena de la *innovación tecnológica*: 1) la investigación científica y tecnológica para generar nuevos insumos y prácticas agrícolas; 2) la reproducción en escala comercial y en volúmenes adecuados de los elementos materiales de las nuevas tecnologías (semillas mejoradas, fertilizantes, etc.); 3) la difusión o divulgación de los nuevos paquetes tecnológicos para el riego y el temporal y las diversas líneas de producción animal; y 4) la adopción de las nuevas tecnologías por los agricultores (lo cual supone, ante todo, *poder de compra* de los agricultores y éste, a su vez, precios redituables).

Por consiguiente, para lograr una expansión acelerada y sostenida de la producción agropecuaria se requiere, necesariamente, un *programa integral de fomento agropecuario de corto, mediano y largo plazos*.

Desde luego, un programa de impulso integral a la innovación tecnológica podría también aplicarse en un escenario de grandes y medianas explotaciones agrícolas. Pero sería injusto que los apoyos y estímulos que, sobre todo en los últimos años, han sido sistemáticamente negados a los pequeños productores agrícolas, fueran ahora concedidos en favor de las grandes y medianas explotaciones, impulsando la concentración de la tierra y el desalojo de los campesinos.

CUADRO 9
INCREMENTOS DE LA PRODUCTIVIDAD Y DE LA PRODUCCIÓN
POSIBLES CON LAS TECNOLOGÍAS YA GENERADAS

Áreas madereras según sus características Agroecológicas	Rendimientos (toneladas/ha)					Producción (miles de tons)	
	Superficie cosechada de maíz (Miles de has.)	Tecnología INIFAP				Tecnología INIFAP	
		Obs.	Actual	Futuro próx.	Observados	Actual	Futuro próximo
Tierras de riego	959	3.40	6.40	7.00	3 260.60	6 137.60	6 713.00
Tierras de temporal ¹							
a. Muy buena productividad	917	2.50	4.40	5.20	2 292.50	4 034.80	4 768.40
b. Buena productividad	915	2.20	3.80	4.60	2 013.00	3 477.00	4 209.00
c. Media productividad	3 096	1.30	2.50	2.90	4 024.80	7 740.00	8 978.40
d. Baja productividad	673	0.70	N.D.	N.D.	471.10	N.D.	N.D.
e. Tierras marginales	360	0.30	N.D.	N.D.	108.00	N.D.	N.D.
Total nacional	6 920	1.80	3.10	5.60	12 170.00	21 389.40	24 668.80

¹ La clasificación se basa en el cociente precipitación pluvial/evaporación y en la profundidad de los suelos.

Fuente: Elaborado con base en R. Aveldaño, D. González, F. Marquez, A. Turrent y otros, Breve análisis de la producción de maíz en México y sus principales implicaciones en el Tratado de Libre Comercio, INIFAP, Mimeo, Septiembre de 1991.

Por el contrario, si es aplicado en México un programa integral de fomento agropecuario que favorezca a los productores rurales en general, pero con instrumentos diferenciados dirigidos a impulsar el desarrollo tecnológico de los pequeños agricultores rezagados, podremos tener un crecimiento sostenido de la producción y la productividad agropecuarias que beneficie a los millones de productores rurales.

Dada la existencia de más de cinco millones de familias campesinas en México, y la imposibilidad de que la economía mexicana logre absorberlos en otras actividades económicas durante los próximos veinte años, la preservación de la fuente de empleo e ingreso de cinco millones de familias campesinas debe ser, precisamente, un objetivo central del programa.

RAZONES MACROECONÓMICAS ADICIONALES PARA IMPULSAR UN PROGRAMA INTEGRAL DE FOMENTO AGROPECUARIO CON CAMPESINOS

La fe ciega en las "economías a escala" y en las ventajas comparativas de *corto plazo* no debe prevalecer sobre los intereses del desarrollo económico nacional de mediano y largo plazos. Quien, por ejemplo, construye una casa para habitar en ella, sacrifica otros usos alternativos presentes de sus recursos para disfrutarlos en el futuro en forma de una vivienda *propia*. Apoyar un desarrollo agropecuario *con campesinos* ahora,

costará sin duda a la sociedad recursos del presente, pero los resultados del fomento agropecuario se disfrutarán años después en forma de comida barata, *producida en el país*, de equilibrio de las cuentas externas, de armonía en el patrón de desarrollo económico, de equilibrio social, de seguridad alimentaria y de afianzamiento de la soberanía nacional.

La historia económica de las naciones que cuentan con una agricultura exitosa, muestra dos grandes momentos en la interrelación entre el desarrollo agrícola y el desarrollo económico general: en una primera fase, el sector agropecuario financia el desarrollo industrial y la acumulación de capital urbano; en una segunda etapa, las actividades no agrícolas devuelven al campo los servicios que éste prestó al desarrollo económico general, efectuando transferencias netas de recursos en favor de la acumulación de capital agrícola y de la tecnificación de las granjas. Tal ha sido la experiencia de Estados Unidos, de los países de la Comunidad Económica Europea, de Corea del Sur, etc., que hoy tienen una vigorosa producción agropecuaria interna.¹⁰

En México hemos cumplido puntualmente la primera gran fase de la interrelación entre la agricultura y las actividades no agrícolas; pero no hemos dado aun pasos firmes hacia la segunda fase de esta interrelación. En efecto, durante más de 25 años, a partir de la segunda guerra mundial, el sector agropecuario proveyó más de la mitad de las divisas que ingresaron al país, por concepto de exportación de mercancías, contribuyendo decisivamente a financiar el equipamiento industrial; además, el campo proveyó las materias primas agrícolas demandadas por una industria en crecimiento acelerado; aportó una oferta interna suficiente de alimentos para una población rápidamente creciente, contribuyendo a la estabilidad económica y a la baratura de la mano de obra industrial;¹¹ y, finalmente, el campo generó enormes transferencias directas de capitales acumulados por empresarios agrícolas (como producto de sus rentas diferenciales), hacia rubros de inversión industriales, comerciales y de servicios. Posteriormente, el modelo del desarrollo estabilizador impuso a la agricultura una exacción desmedida en favor del desarrollo industrial y la estabilización de los precios, mediante un significativo deterioro de los términos de intercambio del sector agropecuario, que acabó “matando la gallina de los huevos de oro”. A partir de los años setenta, la política económica hacia el campo es, para decirlo en dos palabras, globalmente errática: del impulso decidido al sector agropecuario entre los años 1974 a 1981, que tuvo importantes efectos en la dinamización agrícola (con crecimiento de 5.9% anual medio entre 1977 y 1981) se cayó sin transición al peor desestímulo de la actividad agropecuaria, mediante un brutal deterioro de los términos de intercambio y una brusca caída

¹⁰ Véase Yujiro Hayami y Vernon W. Ruttan, *Agricultural Development, An International Perspective*, Johns Hopkins University Press, 1985; Ramón Tamames, *La Comunidad Europea*, Alianza Universidad, Madrid, 1987; para un planteamiento teórico general véase José Luis Calva, *Los campesinos y su devenir en las economías de mercado*, Siglo XXI, México, 1991.

¹¹ Véase José Luis Calva, *Crisis Agrícola y Alimentaria en México 1982-1988*, Fontamara, México, 1988.

del crédito agrícola, de la inversión y del gasto público en fomento agropecuario, provocándose en la década de los ochenta la más grave crisis agrícola en la historia de este país (el crecimiento sectorial fué simplemente 0%).¹²

En el México de hoy es tiempo de devolver a nuestra agricultura los servicios que antaño prestó al desarrollo económico general del país. Al hacerlo, no sólo estaremos obrando con un sentido histórico de justicia, sino también con una actitud visionaria del interés nacional de mediano y largo plazos. La canalización de recursos en favor del campo, específicamente orientados a elevar la productividad agropecuaria, no sólo permitirá disponer de alimentos baratos *producidos en México*, sino que mantendrá la viabilidad de México como una *nación soberana*.

Además, el desarrollo económico general del país exige la presencia de un vigoroso sector agropecuario como bastión importante en el equilibrio de las cuentas externas: ya en 1988 y 1989 nuestras importaciones de alimentos (3,005.7 y 4,016.5 millones de dólares: véase cuadro 10), representaron más de la mitad de nuestras exportaciones petroleras (5,883.4 y 7,291.8 millones de dólares);¹³ y en 1990 nuestras adquisiciones de comida en el exterior (4,750.3 millones de dólares), significaron más de tres veces el ahorro conseguido por México en sus pagos anuales de intereses durante la negociación de la deuda externa (1,500 millones de dólares). Esta profundización de la dependencia alimentaria es tan grave que casi un tercio de la leche y de los granos consumidos en México en 1990 provino del extranjero (véase cuadro 11); y es particularmente inquietante porque se produce en condiciones de un severo deterioro del consumo per cápita: de haberse mantenido los niveles alimentarios de 1981-1982, en 1990 habríamos tenido necesidad de importar alrededor de 10,000 millones de dólares en alimentos.¹⁴ No se trata de una simple evocación del pasado, sino de una reflexión que apunta hacia el futuro: si realmente conseguimos el crecimiento sostenido de la economía mexicana, la demanda efectiva de alimentos crecerá más aceleradamente que la demanda nacional agregada, porque lo primero que hará la población es recuperar sus niveles alimentarios. En consecuencia, si no fortalecemos congruentemente la producción interna de alimentos, nuestras importaciones agrícolas y agroindustriales podrían dispararse dramáticamente, ahorcando el crecimiento económico general.

¹² José Luis Calva, *Crisis Agrícola y Alimentaria en México 1982-1988*, Fontamara, México 1988 y *Probables efectos de un tratado de libre comercio en el campo mexicano*, Fontamara, México, 1991.

¹³ INEGI-SHCP-Banco de México, *Estadísticas del Comercio Exterior de México*, 1988 y 1989.

¹⁴ Véase J. L. Calva, *Crisis Agrícola y Alimentaria en México. 1982-1988*, Fontamara, 1983 y "Crisis alimentaria en México. El estigma de la desnutrición", *Demos. Carta demográfica sobre México 1990*.

CUADRO 10
 IMPORTACIÓN DE ALIMENTOS
 (Miles de dólares)

<i>Productos alimenticios</i>	<i>1986</i>	<i>1987</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>
Importación total	1,429,304	1,568,661	3,005,730	4,016,504	4,750,292
Agricultura	788,843	970,980	1,396,653	1,746,923	1,829,928
Maíz	165,527	283,630	393,819	440,944	435,346
Sorgo	78,102	61,677	138,267	231,899	331,293
Semilla de soya	167,224	219,872	336,280	326,522	217,476
Otras semillas y frutos					
Oleaginosos	147,277	114,071	137,888	149,011	151,922
Trigo	20,108	36,636	137,281	69,758	46,295
Frijol	82,910	17,990	16,374	83,895	253,059
Frutas y hortalizas	12,444	13,482	18,143	54,384	77,807
Otros productos	110,251	223,622	218,601	300,510	316,730
Ganadería y Pesca	154,480	137,518	376,480	255,812	241,389
Ganado Vacuno	65,782	33,475	182,498	86,992	70,803
Otros productos	88,698	104,043	193,982	168,820	170,586
Alimentos y Bebidas					
Manufacturados	480,981	460,163	1,232,597	2,013,769	2,678,975
Leche en polvo	117,156	134,822	239,792	470,484	554,515
Azúcar	6	194	1,299	177,011	442,677
Aceites y grasas	150,693	84,751	241,935	315,753	348,284
Carnes frescas					
o refrigeradas	51,077	45,162	272,734	297,469	302,454
Otros productos	172,049	195,234	476,907	753,052	1,031,045

Fuentes: Tomado de José Luis Calva, *Probables efectos de un tratado de libre comercio en el campo mexicano*, Fontamara-Fundación Ebert, México, 1991.

CUADRO 11
DEPENDENCIA ALIMENTARIA EN GRANOS¹ MEDIAS ANUALES
(Miles de toneladas)

Periodos y años	Oferta interna ² A	Importación neta ³ B	Disponi- bilidad C=A+B	Coefficientes de dependencia alimentaria B/C
1935-39	2,435.1	16.7	2,451.8	0.01
1940-44	2,914.9	219.7	3,134.6	0.07
1945-49	3,533.5	271.2	3,804.7	0.07
1950-54	5,217.4	469.2	5,686.6	0.08
1955-59	7,572.2	381.2	7,953.4	0.05
1960-64	10,577.9	(65.3)	10,512.6	(0.01)
1965-70	15,368.5	(1,027.2)	14,341.3	(0.07)
1971-76	17,452.5	1,745.4	19,197.9	0.09
1977-82	21,450.1	4,864.3	26,314.4	0.18
1983	19,723.0	9,193.2	28,916.2	0.32
1984	26,235.9	6,994.5	33,230.4	0.21
1985	26,677.1	5,836.8	32,513.8	0.18
1986	27,250.4	3,675.4	30,925.7	0.12
1987	25,377.6	5,889.3	31,266.9	0.19
1988	24,920.9	6,623.8	31,544.7	0.21
1989	21,797.3	7,782.6	29,579.9	0.26
1990	21,037.0	8,687.4	29,724.4	0.29

¹ Las cifras corresponden a los 9 principales granos: maíz, frijol, trigo, arroz, soya, cártamo, ajonjolí, semilla de algodón y sorgo.

² Importaciones menos exportaciones.

Fuentes: Tomado de José Luis Calva, *Probables efectos de un tratado de libre comercio en el campo mexicano*, Fontamara-Fundación Ebert, México, 1991.

Por consiguiente, cualquier programa viable de desarrollo económico nacional debe necesariamente sustentarse en un campo bonancible. El país requiere un proyecto nacional que asigne al sector agropecuario el lugar primordial que debe tener en el presente y el futuro de la economía mexicana.

Nuestro sector agropecuario está llamado –en un escenario de desarrollo nacional integral– a jugar un papel aún muy importante en el futuro de la economía mexicana. Durante los próximos años, de reconstrucción de la economía nacional, el sector agropecuario podría desempeñar las siguientes funciones: 1) proveer los alimentos y las materias primas que el país demanda, a fin de apoyar la estabilidad económica interna y el equilibrio de las cuentas externas: esto significa recuperar la autosuficiencia alimentaria y la provisión nacional de materias primas agrícolas para la industria;

2) generar excedentes exportables en magnitud considerable en aquellos cultivos de alta densidad económica en los cuales México tiene ya un lugar ganado en el mercado mundial (no necesariamente estadounidense, puesto que existe potencial de diversificación); 3) preservar en el corto y mediano plazos, sin demérito del necesario cambio tecnológico, el mayor volumen posible de empleos rurales a fin de aligerar las presiones sobre el mercado de trabajo urbano (en un país que prácticamente no creó empleos formales durante los años ochenta); 4) proporcionar un mercado interno dinámico para la industria nacional productora de bienes de consumo, de insumos y bienes de capital; 5) transferir a las actividades no agrícolas los capitales excedentarios acumulados como producto de rentas diferenciales apropiadas por los empresarios agrícolas más tecnificados.¹⁵

En consecuencia, el más alto interés nacional reclama un programa coherente de desarrollo agropecuario *con campesinos*, que estimule el crecimiento sostenido del sector y su progreso tecnológico, mediante acciones de corto, mediano y largo plazos tendientes a acelerar el desarrollo de la productividad agropecuaria apoyando integralmente la cadena de la innovación tecnológica.

Los costos *económicos y sociales* de un camino de desarrollo agropecuario *inadecuado a la realidad nacional*, pueden resultar muy altos para el país.

¹⁵ Véase José Luis Calva, "Funciones del sector agropecuario en el futuro de la economía nacional" en Juan Pablo Arroyo (coord). *El desarrollo agropecuario en el futuro de la economía mexicana*, Facultad de Economía-Colegio Nacional de Economistas-Fundación Naumann, México, 1991.

REFORMAS AL ARTÍCULO 27 Y CAMPEÑINADO EN MÉXICO*

BEATRIZ CANABAL CRISTIANI

México ha transitado por un largo camino lleno de experiencias en lo que a reforma agraria se refiere. Un liberalismo con el que chocó la permanencia de las comunidades indias, se probó ya desde el siglo pasado imponer un modelo único de aprovechamiento de los recursos y de formas de organización productiva. Se intentó convertir al indígena en propietario privado en contra de las “caducas” formas de tenencia de la tierra a que estaban sujetos y que no despertaban –en palabras del presidente Calles ya en el siglo XX– “la iniciativa individual”, ni “los deseos de mejoría personal”. Las tierras de la iglesia y de los indios lanzadas al mercado provocaron una reconcentración agraria que originó el movimiento de 1910.

A la llegada de los españoles, en México estaba asentada una población que había ganado un territorio y su lucha por conservarlo y recuperarlo aún no termina. La reforma agraria mexicana en sus diferentes fases ha tenido que responder a la demanda de muchos pueblos en el Centro y en el Sur sobre todo, que conservaron antiguos espacios geográficos y los convirtieron en espacios sociales, históricos y por supuesto, culturales.

La continua lucha de los indios y campesinos en contra de su desalojo territorial, en contra de hacendados extranjeros o mexicanos, latifundistas y neolatifundistas, dio paso al establecimiento de la obligación del Estado Revolucionario de reconocer estos derechos y convertirse en regulador de la tierra con el fin de pacificar al país y fortalecer al sistema político que lo ha sustentado: el artículo 27 constitucional contenía toda la carga histórica y social de comunidades que lucharon por su derecho a sobrevivir en este país desde hace ya 500 años.

* Agradezco la colaboración y los comentarios de Joaquín Flores Félix.

Las convulsiones agrarias de los años 20 y 30 propiciaron la reforma agraria cardenista que territorializó a miles de familias campesinas y propició la concepción del ejido como una unidad integral de desarrollo rural y no sólo como una forma de posesión transicional como la quisieron ver sus antecesores y como se concibe de nuevo en las formulaciones de las reformas al 27.

Sin duda el camino de la reforma agraria mexicana, ha sido abierto y orientado por el movimiento campesino que, ante la contrarreforma agraria de Alemán y sus sucesores se manifestó en contra de la gestión en el campo y del control corporativo hegemónico que ejercía la CNC sobre todos los campesinos del país. Se manifestó en el Norte en contra del latifundismo, en Sonora y en el Centro bajo la dirigencia de Rubén Jaramillo. En ambos casos no era sólo la tierra; se luchaba en contra de la imposición de regímenes que no permitían una expresión más abierta de las demandas de la sociedad. La CNC pierde su control único sobre el campesino y en 1949 surge la UGOCM y en 1963 la CCI como respuesta a la falta de solución de los problemas agrarios.

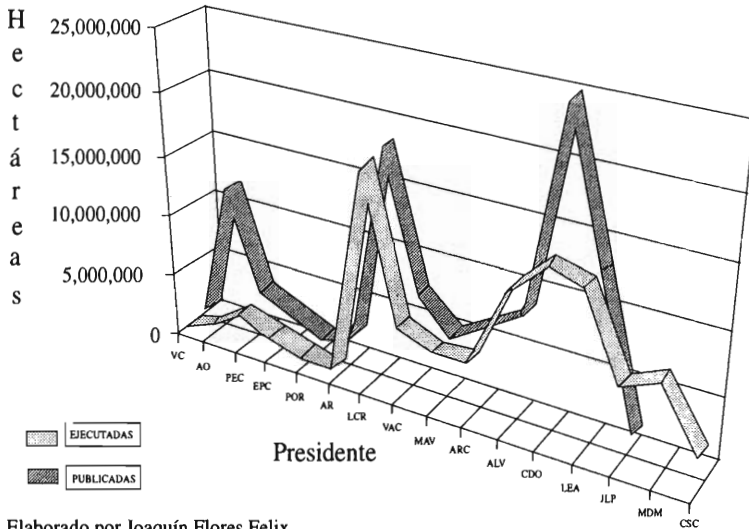
El reparto agrario continuó, aunque las tierras repartidas no fueron ya de buena calidad a excepción de algunos casos ejemplares en que los campesinos la ganaron mediante una fuerte presión como el caso de los ejidos de los Valles del Yaqui y Mayo en 1976. (Ver gráfica: Reparto Agrario por Período Presidencial)

La situación de inequidad en el campo en términos de la distribución de los recursos y de los apoyos diferenciados del Estado hacia determinadas regiones y sectores rurales, propició la extensa movilización social que se generó entre 1973 y 1976 en la mayoría de los estados del país, teniendo como eje central de lucha la recuperación o dotación de tierras, aunque también fueron importantes las demandas en apoyo a la producción. Las medidas de política agraria impulsadas por el echeverrismo respondieron a este movimiento que se articulaba con base en nuevas formas organizativas que se alejaban en mucho a las practicadas por las centrales campesinas para entonces ya vinculadas al priismo como la CNC, la CCI, el CAM y la UGOCM.

En esta etapa se desarrolla vigorosamente otro tipo de organización, en la que se practicaba la democracia con todas las limitaciones pensables entre un campesinado con poca experiencia y poco capacitado en gestiones burocráticas y administrativas. También entre los pueblos indios se desarrollan los Consejos Supremos como base del Consejo Nacional de los Pueblos Indios que articulaba una gran diversidad de grupos y demandas.

Inyectadas de un gran dinamismo social propiciado también por agentes urbanos en el marco de la necesidad de propuestas más democráticas en las universidades, las ciudades y las fábricas, las nuevas organizaciones apelaron por su autorepresentatividad, por su independencia del Estado y su autonomía de cualquier partido político. Eran organizaciones gremiales que tenían como punto central, sin olvidar la importancia de las alianzas, el fortalecimiento de la vida campesina empezando por la recuperación y dotación de la tierra y continuando con el ejercicio de la autogestión de su propia economía.

REPARTO AGRARIO POR PERIODO PRESIDENCIAL



Elaborado por Joaquín Flores Felix

Desde entonces el camino que han recorrido estas organizaciones no ha sido fácil ya que han tropezado con todo tipo de obstáculos desde el nivel local al enfrentarse con poderes económicos y políticos, aliados a los aparatos de gestión y a las representaciones organizativas y partidistas del Estado. Luchas locales y regionales que al ampliar su espectro social y su abanico de demandas, pudieron integrarse en fuerzas de dimensión nacional, que si bien nunca representaron a todos los campesinos, sí tuvieron y tienen la posibilidad de influir sobre algunas decisiones y orientaciones de la política agraria, muy marcada desde los 40 por las pretensiones de la iniciativa privada.

No hay duda que este proceso de lucha en que se involucraron jornaleros agrícolas, demandantes de tierra, pueblos indios, mujeres, productores por sectores y por regiones, con nuevos paquetes de demandas en relación al bienestar comunal como los servicios, conformó en el campo una nueva forma de interlocución frente al Estado y la sociedad y una dirigencia capacitada para la gestión en sus organizaciones, pero también para la reflexión en torno a la orientación de la sociedad de la cual forman parte.

Importantes procesos unitarios que fueron consolidando este tipo de organizaciones iban a desempeñar un papel protagónico en las coyunturas que han dibujado el proyecto que hoy se quiere poner en marcha:

La CIOAC, escisión de la CCI y que surgió con vistas a apoyar los procesos laborales en el campo, se ha ido abriendo a la diversidad de las demandas campesinas y ha tenido una actuación importante en determinadas regiones aún en condiciones difíciles como en Chiapas y, fue la única en mostrar una postura de rechazo a las reformas constitucionales.

La CNPA que tuvo un papel protagónico entre 1980 y 1985 al aglutinar núcleos importantes de organizaciones regionales que principalmente demandaban la tierra y se manifestó en contra de la Ley Federal de Fomento Agropecuario, primer intento de asociación del capital privado con el sector social.

Ambos núcleos organizativos han cuestionado duramente la orientación y las medidas de política aplicadas durante estos sexenios por atentar contra las bases mismas de la reproducción campesina.

La UNORCA que surge de este mismo proceso de lucha y de la constitución de organizaciones autónomas, ha situado su actuación en términos más mesurados en su relación con los aparatos de Estado, ya que si bien las dos convergencias anteriores han planteado una independencia en relación a éstos, la UNORCA ha intentado aprovechar las posibilidades de alianzas regionales para obtener logros y ha practicado métodos de acción que, sin dejar de lado la movilización, la protegen contra la represión o el bloqueo de sus proyectos. Con este objeto se ha practicado un apolitismo que no en todos los casos se ha podido sostener.

De las centrales oficiales que tuvieron escisiones por los procesos electorales de 1988, y de las convergencias anteriores, se han derivado otras vertientes del movimiento campesino que se acercan o se alejan de estos rasgos básicos, pero que al derivarse de la ya larga experiencia de lucha agraria, han apelado a su independencia y aunque no han integrado un bloque homogéneo en apoyo a las reformas estatales, tampoco han podido impulsar, un proceso unitario capaz de revertir algunos de los puntos del proyecto privatizador actual, dada la diversidad de los sectores que representan, ubicados en regiones disímboles económica y culturalmente hablando.

Quizás el Estado esperó de ellas, a cambio de prebendas económicas, una respuesta unitaria en favor de la reforma rural que se pretendía impulsar, pero cada núcleo organizativo está integrado por sectores con demandas distintas y entre las cuales está y continua presente la demanda de tierra que se clausuró con los cambios actuales. También las organizaciones han sufrido en sus regiones represión y la imposición de autoridades agrarias, municipales, estatales y federales a través de comicios nunca demasiado claros. Estas razones y el retiro de funciones fundamentales del Estado en apoyo a la economía campesina, determinaron un gran cuestionamiento a las reformas que si bien no pudieron manifestarse en el centro mismo de la discusión, ni en los cortos tiempos en que ésta se dio 'tiempos no campesinos' sí fracturaron la integridad de las organizaciones que las apoyaron y restaron legitimidad y credibilidad a sus dirigencias.

1.- ¿PROYECTO NEOLIBERAL VS. PROYECTO CAMPESINO?

En nuestro país se ha experimentado un tipo de desarrollo en los procesos económicos en el campo que ha pretendido la combinación de dos fórmulas incluso antagónicas. La enorme población que quedó al margen de la producción se vio beneficiada por la reforma agraria a través de la constitución de ejidos o confirmación de bienes comunales conviviendo con el respeto irrestricto a la propiedad privada aunado a su protección y promoción por diferentes vías; la jurídica para garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra y de gestión, derivando apoyos a la producción agrícola y pecuaria.

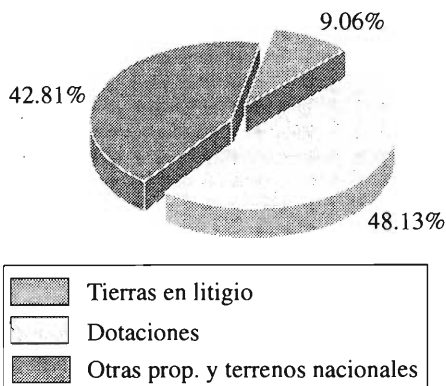
El apoyo al ejido colectivo se desactivó después de Cárdenas y la economía campesina en su conjunto sufrió un repliegue en los egresos y apoyos estatales, gestándose dos polos en la actividad agraria, situación que se pensó podría revertirse con el desarrollo de importantes empresas campesinas coordinadas por la UNORCA y otras centrales que empezaron a dar mayor importancia a la vertiente productivista.

Este proyecto de convivencia desigual en el agro entre la iniciativa privada y la social, ha derivado hoy, también en el discurso, en una propuesta que pretende liberar todos los recursos en manos de corporaciones y regulados por el Estado con el fin de permitir la afluencia de capitales y propiciar el desarrollo agrícola; no queda muy claro el papel que el campesinado está destinado a desempeñar; se dice que se promoverán sus virtudes empresariales o bien únicamente tendrá que ceder sus recursos y se proletarizará. La vía campesina impulsada en gran medida por el proyecto cardenista queda básicamente rebasada. En el discurso permea de manera importante un sentido antiagrarista que impulsa la desmistificación de la idea de que la tenencia de la tierra es lo fundamental, tal y como lo señalaba ya López Portillo, quien sin embargo tuvo que continuar con el reparto agrario. (Ver gráfica Distribución de la tierra).

El acceso a la tierra no es ilimitado y los campesinos deberán funcionar con la que ya poseen reconvirtiendo sus unidades productivas. Pero ¿porqué insisten los campesinos en obtener y reconquistar la tierra? ¿porqué no permea entre ellos el discurso de promoción a la inversión y a la iniciativa privada?

La comunidad rural obtiene su sustento económico, cultural y a veces hasta político de la tierra. Los campesinos no sólo ven en este recurso un bien productivo, es muchas veces el asiento de sus pueblos y de su continuidad como grupo social. Las movilizaciones por la tierra continuaron en 1992, aún ya sin el respaldo jurídico que confirmaba entre los pueblos su derecho a la territorialización. El rezago agrario es enorme y más grande en las zonas donde aún se manifiestan más conflictos agrarios. El campesino sin tierra será un campesino rentista, migrante, jornalero y empleado en un mercado de trabajo de pocas oportunidades, tanto en la industria como en el medio urbano y en el rural. Los campesinos lo saben, por eso apelan a la seguridad que les da la tierra al menos de obtener productos para su sobrevivencia. En la posesión de la tierra está basada su cultura y nada le garantiza que su participación en el mercado determine sus posibilidades de reproducción. Son también muchos años de incursionar en él sin los

DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA



apoyos suficientes dada la precariedad de los recursos con que ha contado y sus experiencias no han sido en todos los casos positivas.

La lucha por la tierra siempre representó una vía difícil para los campesinos. Si bien a través de ella se conquistaron importantes superficies, siempre estuvo acompañada de enfrentamientos y represión que a su vez radicalizaban a las organizaciones campesinas que veían en ella el objetivo central y casi único en su lucha. “Donde las luchas fueron más intensas, los terratenientes y las autoridades fomentaron con éxito el enfrentamiento entre los campesinos desviando y agotando las fuerzas organizadas contra el acaparamiento de las tierras. La promoción deliberada de los enfrentamientos y de una represión que encubría la responsabilidad gubernamental bajo la actuación de “terceras fuerzas” se intensificó a partir de 1984”.¹

Esta situación debilitó y dispersó aún más a este tipo de movimiento permeado por todo tipo de sectarismos y provocaciones que siempre se había topado con la intransigencia y que poco había logrado por esta vía, pero que integró indiscutiblemente agrupaciones campesinas que a la vez que pedían tierras, cuestionaban el modelo de acumulación que permitía su acaparamiento y al sistema político que pretendía ubicar esta lucha fuera de la legalidad aún cuando se trataba de un derecho constitucional que los demandantes conocían bien. Muchos años de espera y de trámites separaron a los

¹ Adriana López Monjardín, “Los campesinos ante la crisis: crónica de una derrota” en Enrique de la Garza, *Crisis y sujetos sociales en México*, UNAM, México, 1991.

campesinos de la posibilidad de convertirse en productores por lo que otras organizaciones diversificaron sus demandas y rehuyeron este tipo de lucha que ocasionó encarcelamientos y muertos. Sin embargo, la defensa de los demandantes de tierra y de los campesinos con problemas agrarios diversos, nunca ha dejado de estar en la agenda de todas las organizaciones.

Se estigmatizó la lucha por la tierra y se dio paso a la lucha de los productores que abría espacios de negociación en los aparatos de gestión estatal. Este tipo de lucha no enfrentaba tan directamente a los campesinos con los poderes locales territorializados. Sin embargo, el camino de la lucha por el control del proceso productivo y la retención del excedente económico no ha sido fácil. El Estado se ha alejado cada vez más del apoyo ofrecido a los productores y así, con precios que no cubrían los costos, créditos a destiempo y mal administrados, con un deficiente funcionamiento de los organismos estatales de acopio de la producción campesina, así como de abasto en los bienes de consumo, la producción en pequeñas parcelas y la de la propiedad social en general quedaba desprotegida, tanto aquella que se dedicaba a cultivos comerciales, como la que producía básicos. La lucha por el alza de precios de garantía movilizó un importante número de productores a mediados de la década de los ochenta, situación que también culmina ante la desaparición de estos precios y con la desregulación de las empresas de apoyo a la comercialización, a la provisión de insumos y asistencia técnica.

La situación que privaba en el campo hacia 1988, marcaba una diferencia cada vez más profunda entre un sector con abundantes tierras y otros recursos productivos, (la Iniciativa Privada controla 5 millones de hectáreas cultivables) y un numeroso sector inmerso en zonas de temporal o minifundismo de riego, o bien en zonas indígenas con recursos insuficientes para no depender del empleo fuera de la parcela. En un diagnóstico sobre el ejido se estimaba que de los 28 mil ejidos registrados, entre el 73% y el 81% no son económicamente viables.²

El problema en última instancia ha sido para estos campesinos la obtención de un empleo en una agricultura capitalista que utiliza poca mano de obra, ya sea por ganaderización o por tecnificación y también porque la demanda crece más que las posibilidades de empleo, incluso en la ciudad. La lucha por la tierra fue y puede seguir siendo en este sentido, la lucha por obtener un empleo. “El problema central de nuestros días radica en que la mayor parte de la población económicamente activa del campo carece de alternativas de empleo. Toda la agricultura ejidal y privada genera cada año 500 millones de jornadas de trabajo y hay 7 millones de personas con tierra o sin ella, que necesitan trabajar para comer. Esto quiere decir que la agricultura puede ocupar a

² Jesús Morett Sánchez. Información citada en el diario *La Jornada* del día 23 de octubre de 1991 en relación a su estudio sobre el ejido realizado para el Instituto de Proposiciones Estratégicas.

un millón 500 mil campesinos y jornaleros durante 300 días al año. ¿De que viven los que sobran, 5.5 millones de ellos?”³

Se ha señalado que el Tratado de Libre Comercio puede hacer aumentar las posibilidades de empleo, pero éste tenderá a ser cada vez más eventual. “Más que nunca, el trabajo barato, flexible y abundante constituye la clave de la competitividad de los productores mexicanos frente a sus competidores del Norte. A pesar de las acciones gubernamentales como el programa de PRONASOL de apoyo a los jornaleros, el incremento del empleo no se traducirá en mejores condiciones de trabajo”.⁴

Los estímulos a la producción tampoco han estado a la orden del día por lo que se ha reducido la superficie sembrada y cosechada de los cultivos principales y de cultivos básicos, situación relacionada con el menor apoyo al campo de la banca de desarrollo (BANRURAL atendió en 1982 a 7 millones de hectáreas y en 1991 a 1 millón) y la baja considerable en asistencia técnica. Se informa en síntesis que el gasto del sector público en el agro ha descendido a menos del 5% en relación al total en 1992.⁵

El panorama para la lucha económica de los campesinos no es en verdad alentador. El discurso modernizador y que sustentó en gran medida las reformas, habla de competitividad, eficiencia y necesidad de reconversión de una economía campesina con escasos recursos y bastante agotados a la que se le retiran apoyos y estímulos y se apela a la libertad y autonomía que obtendrán para potenciar sus unidades productivas y/o poderse asociar con los dueños del capital. Pero esta libertad de asociación con economías descapitalizadas llevará a la subordinación de los productores campesinos o bien hasta la pérdida de sus recursos.

No puede plantearse hoy en el campo sólo una vía empresarial en la situación de emergencia en que está situada la economía campesina. La vía solamente gerencial polarizará aún más a los productores y dejará al margen, sin duda a la mayoría que no está en esta posibilidad. “La vía gerencial de desarrollo desemboca en un círculo vicioso: la consolidación empresarial de los proyectos y aparatos económicos demanda priorizar la capitalización sobre la distribución y trabajar con “menos y mejores” productores(...) y dada la situación campesina de las mayorías, “una transformación rural sin más parámetros de eficiencia técnica que los rendimientos internacionales y sin otro criterio de productividad que el que se desprende de los saldos contables, es inadmisibles para la mayoría de los que viven y trabajan en el campo. Sin embargo, lo que está en curso es una reconversión precisamente de este talante”.⁶

Esta propuesta de modernización, a toda costa olvida una vez más los grandes rezagos nacionales y por supuesto la diversidad, no sólo lo productiva sino cultural

³ Adriana López Monjardín, op. cit. p. 143.

⁴ Humberto C. de Grammont, “Los actores sociales en el campo mexicano frente al TLC” en *La disputa por los mercados*, Editorial Diana, México, 1992, pp. 127, 129.

⁵ Información de Kenneth Shwedel, 1993.

⁶ Armando Bartra, “Las organizaciones económicas frente a la reforma rural” en *Cuadernos Agrarios* Nos. 5-6, México, 1992, pp. 127,129.

que persiste en nuestro país y pretende colocar en un solo paquete y en una sola vía a grupos sumamente diferenciados por su capacidad productiva, sus particularidades regionales y por una cultura sumamente heterogénea que interpreta de distinta manera cuestiones como la tierra, el maíz, las prácticas agrícolas, la organización del trabajo, el consumo, etc. Coincidimos con Héctor Díaz Polanco cuando señala que “la organización comunal se enfrenta hoy día a serios peligros y amenazas en una era en que se tiende a identificar la modernidad con una globalización que pretende excluir las particularidades, la pluralidad étnica y las maneras distintas de vivir(...) Esta oleada avasalladora no concede ninguna oportunidad a las pequeñas comunidades cohesionadas por una identidad étnica distinta”. El autor llama la atención en relación al significado y las potencialidades de sistemas que han experimentado por siglos, diversas estrategias de reproducción.⁷

La crisis del 88 durante la cual numerosos grupos de organizaciones campesinas abandonan sus centrales tradicionales para acercarse al cardenismo y se gestó también una recomposición en las mismas organizaciones independientes y autónomas cruzadas por su decisión electoral, muestra un gran descontento en el campo por los años de no resolución de añejos problemas de tierra, de falta de estímulos a la producción y de falta de apoyos diversos al bienestar de las comunidades.

Las organizaciones autónomas se vieron precisadas a tomar partido, ya fuera por el priismo ante promesas de solución a sus demandas, o bien por el neocardenismo apoyando, más que un programa agrario escasamente dibujado, una promesa de lo que dejó el cardenismo de los años 30 y de reencaminar a la nación a recuperar metas nacionales como la autosuficiencia o la soberanía alimentaria.

La desobediencia que a nivel regional manifestaron algunas organizaciones en relación a su apoyo al priismo, hizo evidente determinadas posiciones maduras del movimiento campesino que, aunque destinaba sus esfuerzos en la lucha productiva, no estaba dispuesto a cambiar los apoyos por votos. Esta situación planteó la necesidad de generar un novedoso programa agrario que diera fin a antiguos atavismos como el excesivo tutelaje estatal sobre los ejidos y comunidades, y promoviera, a partir de la propiedad social, un auténtico desarrollo campesino, que independiente de las propiedades de la parcela, generara posibilidades de empleo para todos los habitantes de un núcleo agrario. Estas propuestas de reforma que nunca incluyeron el fin del reparto agrario o la privatización del ámbito social o un retiro tan brusco y extenso de las funciones estatales en el campo, abrieron el camino al diálogo y al acuerdo entre las posiciones más negociadoras del movimiento campesino y el régimen salinista que requería del control del movimiento campesino no priista en el futuro inmediato.

⁷ Héctor Díaz Polanco, “Autonomía, territorialidad y comunidad indígena. Las reformas de la legislación agraria en México” en Cuadernos Agrarios Nos. 5-6, pp. 113,114.

3.- LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LOS CAMPESINOS

La primera cuestión que debemos plantearnos es ¿qué reforma se requería ante la situación crítica del campo que encontró el salinismo? Era un hecho que se requerían reformas, sobre todo reformas que alentaran la economía de las mayorías, restaurando su capacidad productiva, pero con una visión más distributiva y con la intención de desarrollar programas integrales que tuvieran como propósito fundamental abatir el desempleo en el campo. Una reforma que detuviera el deterioro ecológico de las regiones campesinas y generara amplios beneficios para las comunidades. En el campo se registra ya una capacidad de acción importante. No se trataba de apelar una vez más a una política asistencial, sino de involucrar a los campesinos en proyectos ante el conocimiento que poseen de su propia capacidad productiva y organizativa: impulsar desde el ejido proyectos regionales de desarrollo rural para lo cual no era justificado alterar las bases de la propiedad social.

Algunos voceros de las convergencias de productores, así como de la iniciativa privada, manifestaban la conveniencia de lograr la autonomía en los ejidos para que pudieran decidir su asociación con sectores privados y poder asimismo rentar su tierra cuando fuera indispensable; se abogaba también por el fin del tutelaje estatal ejercido hacia los campesinos. La privatización del ejido nunca fue una demanda explícita de la iniciativa privada, ni se la consideró necesaria.

El significado de los cambios para el campesino es profundo ya que desligan a la nación por vía del Estado de la obligación de dotarlo de los recursos necesarios para su sostenimiento y desarrollo; altera claro está, la relación Estado-campesino con lo cual si bien se desarticulan las bases del corporativismo agrario más tradicional, deja a vastos sectores sin la posibilidad de acceso a recursos que a veces por años han venido gestionando. La flexibilización de la propiedad social, es decir, la posibilidad de rentar, asociarse para producir y en última instancia vender, retira la protección de que había gozado el patrimonio familiar y comunal de la mayoría de los campesinos.

Los riesgos se refieren a la posibilidad de pérdida del recurso, acaparamiento excesivo, desplazamiento de grandes contingentes hacia las ciudades y la desaparición paulatina del ejido enfrentando al campesino y al indígena con un modelo que lo desplaza y que no le ofrece mayores alternativas. Si bien es cierto que gran parte de la tierra campesina no es considerada de primera calidad para propiciar su venta, hay comunidades que poseen recursos forestales que pueden atraer la inversión privada y quizás la pérdida de su control.

Probablemente el mercado de tierras se abrirá más rápidamente en las zonas mejor situadas, de riego, con bosques o en el entorno de las ciudades, la propiedad social que hoy está en entredicho y su posible desarticulación afectará las bases del sustento y asentamiento de pueblos que se han enraizado y han promovido diversas estrategias de sobrevivencia. La pérdida cultural que esto conlleva se sitúa entre los riesgos que el campesinado y la sociedad en su conjunto tendrán que afrontar.

En el fondo de estos cambios priva un espíritu individualista sobre una visión de

vida comunal que permea la cotidianeidad de numerosos poblados y núcleos agrarios del país; priva también la necesidad de mostrar una cara más moderna anteponiendo competitividad, eficiencia y autonomía a una realidad de grandes sectores marginales que requerirán por más tiempo del apoyo estatal; pero éstos no están en el proyecto básico sino en el de apoyo a los pobres. También priva la necesidad de mostrar la imagen de un Estado moderno no interventor que, a diferencia de otros países, no protegerá la producción interna y por supuesto a sus productores.

La protección jurídica de la propiedad privada es una vieja demanda de la Iniciativa Privada desde la época de Calles, pero el abandono del carácter de la propiedad social como bien no sujeto a las reglas mercantiles, responde de manera predominante a la decisión de un grupo dentro del aparato estatal por imponer el proyecto modernizador a que hemos hecho referencia. En este sentido, Humberto de Grammont no considera que en los cambios constitucionales hayan tenido mayor influencia las negociaciones en el TLC, ni que la legislación agraria haya sido un tema importante de discusión. Organismos internacionales de apoyo como el Banco Mundial, han intervenido en décadas anteriores sin necesidad de realizar dichos cambios, las agroindustrias transnacionales funcionan por otras vías que tampoco los requieren, quizás porque no intentan territorializarse o bien porque no les interesa la inversión directa en el campo mexicano. De acuerdo con este autor, la inversión privada podría haberse promovido por otras vías que no trastocaran las bases mismas del agrarismo mexicano.⁸

Seguramente que éstas, no fueron las reformas que esperaban los campesinos. Esperaban que la autonomía de las organizaciones fuera el punto de partida para impulsar proyectos de desarrollo rural mediante apoyos firmes del Estado. Esperaban que el fin de la corroída tutela estatal sobre los ejidos y del viejo corporativismo agrario, además de la creación de nuevas instancias como la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios, hicieran más flexible la operación de sus organismos de decisión, y ayudaran a resolver de manera más expedita los problemas agrarios aún vigentes; esperaban en última instancia, que las múltiples ofertas económicas y convenios que se establecieron desde el sismo del 88 y ante la firma de las reformas, se hicieran realidad con el fin de convertir a las organizaciones de productores más importantes, en verdaderos sujetos de la modernización agraria.

Luis Meneses de la Comisión Coordinadora de la UNORCA resume así su propuesta de reforma rural: "La mejor manera de enfrentar los esquemas de concentración de tierra, las reformas constitucionales, la globalización de la economía y el TLC, los cambios tecnológicos, los problemas ambientales y de extrema pobreza, es estructurando un nuevo tipo de organicidad campesina que parta de la reorganización en sus pueblos; estructurando las juntas de pobladores; regularizando desde las asambleas la tenencia de la tierra; formulando sus propios y particulares reglamentos internos; nombrando, sin la ingerencia gubernamental ni de agentes de los inversionistas sus

⁸ Humberto C. de Grammont, op. cit. pp. 131, 132.

dirigentes; reestructurando, de acuerdo a sus intereses, sus organizaciones regionales, contemplando la organización económica y social y la representación gremial y política”.⁹

A un año de distancia de los cambios constitucionales pocas cosas han variado en el campo mexicano; la situación crítica de la economía campesina no se ha alterado y los programas asistenciales y proyectos vía Solidaridad son limitados; la tendencia al rentismo continúa bajo el esquema de asociación en el que el inversionista pone capital, tecnología, insumos y administración y los ejidatarios su tierra y en ocasiones su trabajo; la venta de la tierra ejidal prosigue en aquellos lugares donde ya se daba. Sólo en algunos ejidos se ha iniciado la oferta de tierra ejidal a precios especulativos.¹⁰ Los capitales no han fluido y existen numerosos obstáculos de tipo agrario para que los ejidos se incorporen a los procesos comerciales, a la vez que continúan manifestándose problemas de tenencia de la tierra difíciles de resolver que aún provocan movilizaciones en lugares de por sí conflictivos.

DEMANDAS Y MOVILIZACIONES AGRARIAS

Coordinadora nacional Plan de Ayala Composición y principales demandas. 1984

Número de organizaciones participantes: 21

Estados de la república representados: 20

COMPOSICIÓN

ORGANIZACIONES

Se declaran solamente campesinas	6
Participan también indígenas	12
Son básicamente indígenas	4
Participan con obreros, colonos y estudiantes	3

DEMANDAS BÁSICAS

A. Entrega de tierras	14
B. Defensa de tierras	7
C. Defensa de recursos naturales	3
D. Apoyo a la producción y comercialización	9
E. Contra la represión	3
F. Por la democracia	3
G. Otras	4

⁹ Luis Meneses, “Efectos de las reformas jurídicas en el movimiento campesino” en Cuadernos Agrarios Nos. 5-6, p. 124.

¹⁰ *Ibid.* p. 123.

COMBINACIÓN DE DEMANDAS

SOLO A2

A + B2

A + C3

A + D7

A + E2

A + F3

A + G2

D + G1

A + D + E + F1

DEMANDAS Y MOVILIZACIONES AGRARIAS

febrero-octubre 1992

MENCIÓN PERIODÍSTICA A DEMANDAS AGRARIAS

1. Solicitud de tierras	13
2. Problemas de límites	1
3. Solución al rezago agrario	8
4. Contra desalojos o invasión	4

ACCIONES

1. Tomas de tierra	12
2. Negociación	6
3. Marchas	5
4. Plantones	3
5. Enfrentamientos	2

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES

Nacionales

CCC, CODUC, CNC, M400PUEBLOS, UGOCP, CIOAC, CAM, UNTA, UNORCA

Regionales

COCEI, UPREZ, CDP, FEDOMEZ, OCEZ, Comité de Defensa de las Libertades Indígenas, Unión de Comunidades de la Selva, OCEZ, Chiapas

ESTADOS CON MAYOR INCIDENCIA DE CONFLICTOS AGRARIOS:

Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Hidalgo

ESTADOS CON CONFLICTOS AGRARIOS:

Colima, Chihuahua, Sonora, Baja California, Hidalgo, Jalisco, Puebla, Campeche, Tlaxcala, Coahuila

REZAGO AGRARIO DECLARADO POR LAS ORGANIZACIONES:

CNC: 1097 Expedientes

67 Guerrero

115 Morelos

16 Tlaxcala

401 Hidalgo

435 México

63 D.F.

CIOAC: 125 Chiapas

UNTA : 400

CODUC: Expedientes en 347 comunidades

El problema de la tierra no es menor, el rezago agrario abarca miles de expedientes vivos. La negociación de las carteras vencidas, siendo uno de los puntos básicos para la aceptación de las reformas ha tenido resultados relativos: "Hasta la fecha, del conjunto de los productores que traspasó su cartera a FIRCAVEN, sólo 4 mil han sido rehabilitados, menos del 2% de los campesinos con carteras vencidas recibieron recursos frescos entre enero y mayo de 1992".¹¹

La sociedad rural sigue desinformada, no se conoce la nueva ley ni en sus ventajas o desventajas, ni por supuesto en los resquicios que quedaron para la defensa de sus recursos o bien en relación a los nuevos trámites e instancias a que deben ser dirigidas las demandas; se desconoce también la nueva función que hoy desempeña la asamblea y los otros órganos internos del ejido.

A seis meses de la firma del Manifiesto Campesino que formalizó el acuerdo de las organizaciones con las reformas, los productores se quejaron frente al presidente por la falta de cumplimiento de las promesas económicas hechas en dicho documento. Durante el Tercer Encuentro Nacional de Organizaciones Económicas Campesinas en Sonora, "las diversas mesas de trabajo registraron un largo rosario de quejas nuevas y viejas. Reiteradamente se señaló la falta de créditos, los malos precios para las cosechas y el avance del rentismo y la venta de parcelas ejidales a raíz de la aprobación de las reformas al 27(...) El conjunto del evento se realizó en una tensión permanente entre las denuncias sobre la política agropecuaria por parte de los dirigentes locales y la intención de los asesores y dirigentes nacionales por darle una orientación propositiva".¹² Esta contradicción entre los intereses y el protagonismo nacional frente a la situación e intereses regionales, privó desde su participación en el proceso de auscultación y aprobación de las reformas.

¹¹ Luis Hernández, "Cambio y resistencia en el movimiento campesino" en *Cuadernos Agrarios* Nos. 5-6, pp. 113, 114.

¹² *Ibid.* p. 109.

La distancia entre las promesas y lo obtenido por la aceptación cupular de los cambios, será lo que condicione de hoy en adelante la legitimidad de las dirigencias campesinas que participaron en el proceso de su discusión y aprobación.

4.- LOS NUEVOS RETOS DEL MOVIMIENTO CAMPESINO

La coyuntura de reformas constitucionales sorprendió a un movimiento campesino sumamente disgregado y debilitado por la dificultad de avances en las demandas agrarias, incluso en las económicas y de bienestar comunitario y también por la situación crítica que ha permeado en el sector a nivel de los productos básicos y otros productos comerciales de importancia, aunque también por su distinta participación en los procesos electorales que lo han fraccionado.

Los intentos de unificación del movimiento campesino han tropezado con distintos obstáculos que van desde la diversidad de sus integrantes y las demandas de cada organización, hasta su estilo de dirigencia, asesoría y gestión, pasando por sus métodos de acción, sus políticas de alianzas y sobre todo, su forma de relacionarse con el Estado. La situación crítica del campo y las políticas contrarias a sus intereses, más que la convicción de la necesidad histórica de revertir el proyecto neoliberal, los ha hecho acercarse y sumar fuerzas para obtener y negociar prebendas para sus agremiados.

El Consejo Agrario Permanente como una suma y no integración de organizaciones, era llamado a convertirse en el legitimador de las reformas y si ésto no se consiguió fue por la trayectoria y convicción de algunas de ellas. Desde un inicio los puntos de desacuerdo fueron los estrictamente agrarios; ninguna organización, con excepción de la CNC, estaba de acuerdo con el fin del reparto agrario y en dejar el camino abierto para la privatización del ejido ya que, como señalaron en uno de sus documentos preliminares, siguen existiendo formas de simulación y acaparamiento de tierras y proponían en cambio mayores límites a la propiedad privada. Aún la UNORCA que veía reflejadas en la reforma algunas de sus demandas principales como el reconocimiento a la autonomía de los productores, publicó un documento el 30 de noviembre de 1991 en que manifestó al lado de la Alianza Campesina del Noroeste y cuatro organizaciones más, su preocupación por el decreto del fin del reparto agrario y los beneficios que conlleva para la propiedad todavía afectable, así como por todas las posibilidades que se ofrecen al funcionamiento de las sociedades mercantiles que no pueden territorializarse.

Un núcleo de organizaciones campesinas suscribió el Plan de Aneneuilco con el fin de manifestar su oposición a las reformas agrarias; 12 agrupaciones realizaron jornadas de protesta, plantones frente a las Cámaras, movilizaciones, tomas de carreteras y diversos foros de análisis para hacer patente su posición y plantear contrapropuestas. Estas organizaciones conformaron el Movimiento Nacional de Resistencia Campesina (MONARCA), que en esos momentos constituyó la única alternativa de protesta en la capital y en algunas regiones. Su rechazo se basó de acuerdo en el texto

de dicho plan, en el establecimiento del fin del reparto agrario, la apertura de una vía legal para la privatización de comunidades y ejidos y la intervención de sociedades mercantiles en ellos. Sin oponerse a las transformaciones necesarias “que propicien más libertad al campesino, equidad y justicia”, se pugna por un ejido y una comunidad más democráticos “ mediante el impulso también de una mayor inversión al campo con la que el Estado saldaría la deuda histórica que tiene con los campesinos”.

Antes de la firma del Manifiesto Campesino, dirigentes de la UNORCA promovían la inclusión de límites y/o «candados» a la intervención de las sociedades mercantiles y al rentismo en el texto constitucional y no sólo en la ley reglamentaria. Pero, a partir de la aceptación de los cambios al 27, los firmantes esperaron que la ley reglamentaria los incluyera y eliminara o suavizara los cambios más drásticos que afectaban sin duda a todo el derecho agrario mexicano y que tenían relación con la desregulación de la propiedad social agraria.

El movimiento campesino a través de su representación cupular no tuvo la fuerza necesaria para revertir estas reformas; ya había cedido su firma a cambio de los Diez Puntos para la Reactivación del Agro y no pudo en verdad tener mayor influencia en la redacción final de la ley reglamentaria al haberse manifestado en favor de algunos de sus puntos y tibiamente en contra de la alteración del carácter no mercantil de la propiedad social. No hubo consulta con sus agremiados regionales y hoy todas las organizaciones han sufrido distintos niveles de fracturas debido a que las dirigencias nacionales tomaron determinaciones al margen de los campesinos.

Sin duda se abre una perspectiva difícil para el movimiento campesino. Concluye el pacto social con el Estado que no será ya el interlocutor más importante en sus luchas y demandas específicas. Sin embargo, el régimen actual tendrá en el futuro inmediato la necesidad de lograr el apoyo del campesinado en la coyuntura electoral de 1994, pero siendo congruentes con la política de apoyos que se ha practicado hasta hoy podríamos preguntarnos, ¿que puede ofrecer esta vez el priismo para consolidar este proyecto? ¿Serán suficientes los programas vía Solidaridad como un proyecto político más que económico? Se habla hoy de subsidios a los productores pero no se conocen aún sus montos y sus alcances en términos del número de beneficiados y sin duda una pregunta queda en el aire, ¿Estos subsidios significarán una recuperación del ingreso campesino o ayudarán a fortalecer la capacidad de sus unidades productivas?

El fin del reparto agrario, a pesar de la tierra susceptible de ser entregada que denuncian diversas organizaciones agrarias, (ver gráficas) dejará fuera de su clientela política a grupos, tanto de las centrales priistas como de las autónomas o independientes que no tendrán otro recurso que trabajar sobre sus expedientes rezagados y negociar o aceptar el finiquito agrario.

Hoy podríamos preguntarnos también si el retiro del Estado de la economía garantizará a los productores los apoyos que hoy requiere su quebrantada economía ante la fuerte competencia a que estará sujeta y frente a la apertura comercial. ¿Se pretende en verdad abrir el camino a la posible sindicalización de los trabajadores agrícolas, siempre vedada a las organizaciones independientes? ¿Sobre qué bases

podrá sustentarse hoy el movimiento campesino en el marco de las políticas neoliberales? ¿Es posible todavía plantearse la viabilidad de un nuevo movimiento campesino en este mismo marco sin contemplar también demandas que incluyan los intereses de otros actores en el medio rural como los minifundistas, los jornaleros, los jóvenes, las mujeres y las comunidades indias?

Quizás aún hay más preguntas que respuestas, pero hoy es un hecho, que desconocer esta pluralidad que hoy está fuera de la política central del Estado y al parecer de numerosas organizaciones campesinas, significa contribuir aún más a la polarización que ya existe en el campo y la inconformidad puede llegar a provocar enfrentamientos.

El derecho a vivir bien en este país es de todos y no sólo de aquellos sectores a los que una historia de vasallaje y explotación ha permitido salir airosos o medianamente airosos. El movimiento campesino de hoy tiene que incluir a todos y tiene que reforzar aún la economía campesina demandando con fortaleza y unidad la continuidad del apoyo estatal —no tutelaje— para lograr la sobrevivencia, competitividad y la integridad de los pueblos que hoy deben lanzarse a un mercado de trabajo y de productos no regulado que rebasa límites regionales y hasta nacionales.

El movimiento campesino de hoy conlleva ya una carga histórica plagada de experiencias organizativas desde lo comunal, local, regional y nacional; desde su acercamiento en torno a un producto o a una diversidad de procesos productivos hasta planteamientos más integrales de desarrollo rural y comunitario; desde los grupos de solicitantes de tierra hasta las organizaciones de segundo y tercer nivel, abarcando asuntos que tienen que ver también con la defensa de los derechos humanos de los pueblos y el reconocimiento y respeto a la diversidad cultural y a la libertad de elegir a sus representantes políticos y gobernantes por la vía electoral.

Este amplio espectro de actores, dimensiones e intereses que han caracterizado al movimiento campesino mexicano, ha tenido como fundamento básico la necesidad de una continua democratización de sus estructuras organizativas y la legitimación de sus dirigencias. Esto les impone la necesidad de ser en verdad representativas para que promuevan opciones de desarrollo viables en cada comunidad y región de acuerdo a las condiciones naturales, la capacidad productiva y organizativa propias y en última instancia, de acuerdo a los intereses de sus grupos integrantes.

Los cambios en el medio rural están a la vuelta de la esquina y cualquier programa o proyecto tiene que sustentarse en ellos y plantear alternativas a corto plazo que refuercen la economía campesina y que impidan el desmantelamiento de las comunidades ante la imposibilidad de continuar practicando sus estrategias de sobrevivencia. La posibilidad de rearmar o reorientar el proyecto agrario en el campo, requeriría en verdad de una gran gama de actores y fuerzas sociales que rebasan incluso al sector agrario.

SIGLAS

CNC	CONFEDERACIÓN NACIONAL CAMPESINA
UGOCM	UNIÓN GENERAL DE OBREROS Y CAMPESINOS DE MÉXICO
CCI	CENTRAL CAMPESINA INDEPENDIENTE
CAM	CONSEJO AGRARISTA MEXICANO
CIOAC	CENTRAL INDEPENDIENTE DE OBREROS AGRÍCOLAS Y CAMPESINOS
CNPA	COORDINADORA NACIONAL PLAN DE AYALA
UNORCA	UNIÓN NACIONAL DE ORGANIZACIONES REGIONALES CAMPESINAS AUTÓNOMAS
BANRURAL	BANCO NACIONAL DE CRÉDITO RURAL
FIRCAVEN	FIDEICOMISO RURAL DE CARTERAS VENCIDAS
PRONASOL	PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD
CCC	CENTRAL CAMPESINA CARDENISTA
CODUC	COORDINADORA DE UNIDAD CAMPESINA
M400 PUEBLOS	MOVIMIENTO 400 PUEBLOS
UGOCP	UNIÓN DE ORGANIZACIONES OBRERAS, CAMPESINAS Y POPULARES
UNTA	UNIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES AGRÍCOLAS
COCEI	COORDINADORA OBRERA, CAMPESINA Y ESTUDIANTIL DEL ISTMO
CDP	COMITÉ DE DEFENSA POPULAR
UPREZ	UNIÓN POPULAR REVOLUCIONARIA EMILIANO ZAPATA
FDOMEZ	FRENTE DEMOCRÁTICO ORIENTAL DE MÉXICO EMILIANO ZAPATA
OCEZ	ORGANIZACIÓN CAMPESINA EMILIANO ZAPATA

ESTADO Y AGRICULTURA EN MÉXICO. Antecedentes e implicaciones de las Reformas Salinistas, se terminó de imprimir en noviembre de 1994 en Amacalli Editores, S.A. de C.V., Av. México Coyoacán No. 421, Col. Xoco General Anaya. C. P. 03330 México, D. F. Tel.: 604 72 63. La edición consta de 1,000 ejemplares.

UAM
HD1793
E7.8

2893254

Estado y Agricultura en M

**CICLOS Y TENDENCIAS
EN EL
MÉXICO DEL SIGLO XX**

Serie dirigida por:
James W. Wilkie y Sergio de la Peña

La serie CICLOS Y TENDENCIAS EN EL MÉXICO DEL SIGLO XX, es un esfuerzo orientado a estudiar los procesos de cambio en México. La edición de esta serie es posible gracias a los auspicios de la Fundación William and Flora Hewlett.

La serie consiste de los siguientes tomos:

Tomo 1, *Industria y Trabajo en México*, compilado por James W. Wilkie y Jesús Reyes Heróles G.G. (México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, 1990).

Tomo 2, *The Rise of the Professions in Twentieth-Century México: University Graduates and Occupational Change since 1929*, por David E. Lorey (Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications, 1993).

Tomo 3, *La Frontera que Desaparece: Las Relaciones México-Estados Unidos Hasta los 90's*, por Clint Smith (México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco y UCLA Program on Mexico, 1993).

Tomo 4, *Impactos Regionales de la Apertura Comercial (Perspectivas del tratado de libre comercio en Jalisco)*, compilado por Jesús Arroyo Alejandro y David Lorey (Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 1993).

Tomo 5, *La estadística Económica Nacional en México: Los Orígenes*, por Sergio de la Peña y James W. Wilkie (México, D.F.: Siglo XXI Editores, en prensa).

Tomo 6, *Estado y agricultura en México: Antecedentes e implicaciones de las reformas salinistas*, compilado por Enrique Ochoa y David E. Lorey (México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco y UCLA Program on Mexico, 1994).